

THÈSE DE
PARIS.
1888.
N^o. 12.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DES

SÉNATUS-CONSULTES

TERTULLIEN ET ORPHITIEN

DROIT FRANÇAIS

DE

L'ÉLECTORAT ET DE L'ÉLIGIBILITÉ

POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

FÉLIX BRESSON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1888



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THESE
POUR LE DOCTORAT

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier, (Hte-Marne). 30, passage Verdeau, Paris.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

DES

SÉNATUS-CONSULTES

TERTULLIEN ET ORPHITIEN

DROIT FRANÇAIS

DE

L'ÉLECTORAT ET DE L'ÉLIGIBILITÉ POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 27 Juin 1888, à midi,

PAR

FÉLIX BRESSON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

Président : M. JALABERT

Suffragants

{ MM. BEUDANT } *professeurs*
DUCROCQ }
LARNAUDE, *agrégé*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1888



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE

A MA MÈRE

DROIT ROMAIN

DES

SÉNATUS-CONSULTES

TERTULLIEN & ORPHITIEN

INTRODUCTION

Pour comprendre la théorie romaine des successions *ab intestat*, le régime établi par la loi des Douze Tables et les modifications successives apportées par le préteur et les constitutions impériales, il ne faut pas perdre de vue la distinction qui existait à Rome entre la famille civile et la famille naturelle. Cette distinction, importante pour toutes les parties du droit, produit de nombreuses conséquences en matière de successions. La parenté civile servit seule, pendant longtemps, à établir l'ordre des successions. Puis le préteur vint au secours de la parenté naturelle. Les constitutions impériales continuèrent l'œuvre commencée par le préteur, et finalement, Justinien assura la prédominance à la

1

famille naturelle, en modifiant entièrement la législation primitive.

La famille naturelle était fondée sur les liens du sang, la famille civile sur un lien de puissance. C'était une société ayant un chef, le *paterfamilias*, qui exerçait à l'origine une autorité absolue. Tous les biens possédés par les membres de cette société, toutes les acquisitions faites par eux constituaient un patrimoine unique géré et administré par le *paterfamilias*. Les fils de famille en étaient copropriétaires, et lorsque leur père mourait sans laisser de testament, ils continuaient l'administration du défunt, sans avoir besoin d'acquérir des biens dont ils avaient toujours été co-propriétaires. C'est pour cela qu'on les qualifiait à juste titre *d'héritiers siens*. A défaut d'héritiers siens, l'hérédité était dévolue aux autres membres de la famille civile ou agnats ; ces agnats étaient ceux qu'un lien de puissance rattachait, ou rattacherait à un auteur commun, s'il vivait encore ; le plus proche agnat recueillait toute l'hérédité. A défaut d'agnats, la succession était dévolue aux gentils. Tel était l'ordre successoral établi par la loi des Douze Tables ; la famille civile seule servait à l'établir ; tous ses membres étaient appelés à recueillir l'hérédité ; tous ceux qui étaient en dehors en étaient exclus. Il en était de même de ceux qui, après avoir fait partie de la famille civile, en étaient sortis pour une cause ou pour une autre ; tels étaient les fils émancipés, les fils donnés en adoption, les femmes *in manu mariti*.

Avec un pareil système, les enfants ne pouvaient pas succéder à leur mère. Ils ne le pouvaient pas comme héritiers siens, puisqu'elle n'exerçait pas sur eux la puissance paternelle. Ils ne le pouvaient pas non plus

comme agnats, puisqu'ils ne faisaient pas partie de la même famille civile. De son côté, la mère ne pouvait succéder à aucun titre à ses enfants. Cependant l'institution de la *manus* servait de correctif à cette règle rigoureuse. La *manus* était une puissance particulière, analogue à la *patria potestas*, qui s'exerçait sur les femmes. Elle était très-répandue à l'origine de Rome ; elle accompagnait presque toujours le mariage, mais elle n'en était pas la conséquence ; elle devait s'acquérir : soit par une solennité spéciale, la *confarreatio*, sorte de cérémonie religieuse, ou la *coemptio*, véritable vente solennelle ; soit par un fait distinct du mariage, l'*usus* qui n'était rien autre que l'usucapion de la femme par le mari. La *manus* avait pour effet de faire perdre à la femme tous ses droits d'agnation dans sa famille naturelle et de la faire entrer dans la famille civile de son mari et de ses enfants. La femme *in manu* était assimilée à une fille de famille. Elle devenait, au point de vue civil, la fille de son mari, la sœur de ses propres enfants. Il en résultait des droits de succession réciproques, entre eux. La *manus* corrigeait imparfaitement les rigueurs du droit civil ; en effet, en tombant sous la puissance de son mari, la femme perdait l'agnation et par suite ses droits de succession dans sa famille naturelle. Ensuite, sa vocation, qui naissait avec la *manus*, disparaissait avec elle. Ainsi, si la *manus* venait à disparaître, la mère perdait tous ses droits. De même, si le lien d'agnation qui l'unissait à ses propres enfants était rompu, soit par une émancipation, soit par une adoption, soit encore par la *manus* des filles, les mêmes avantages disparaissaient. Enfin, et c'était là un grave inconvénient, la femme *in manu* ne pouvait rien acquérir en propre du

vivant du mari. Il fallait la mort de ce dernier pour la rendre apte à recueillir le bénéfice des successions.

Jusqu'ici nous voyons la famille civile prédominer d'une façon absolue, la famille naturelle ne jouant aucun rôle dans la dévolution des successions. Le préteur a porté une première atteinte à cette législation, en créant au profit des membres de la famille naturelle, un nouvel ordre de succession. Désormais les cognats purent succéder à défaut d'agnats. En cela, le préteur ne confirmait ni ne contredisait le droit civil ; il le complétait en consacrant le lien naturel du sang, toutes les fois qu'il le pouvait, sans nuire à une vocation fondée sur le droit civil. Mais le préteur ne s'est pas borné à créer un nouvel ordre de successeurs. En appelant les enfants émancipés à la succession du *paterfamilias*, même en concours avec des enfants restés en puissance, il a opéré une véritable révolution contre la famille légitime.

Quelles sont les conséquences de la réforme prétorienne, en ce qui concerne les droits successoraux réciproques de la mère et de ses enfants. Au moyen de la *bonorum possessio unde cognati*, la mère venait au premier rang dans l'ordre des cognats à la succession de ses enfants. Les enfants succédaient de la même manière à leur mère. Cette *bonorum possessio* ne conférait pas, il est vrai, le titre d'héritier ; le *bonorum possessor* était simplement *loco heredis*, mais au fond il avait tout les avantages que conférait l'hérédité légitime. La *bonorum possessio unde cognati* était avantageuse pour la mère, lorsqu'il s'agissait de la succession d'enfants nés en dehors d'une union légitime. La puissance paternelle et par suite l'agnation n'existant pas à Rome, en dehors

de l'union légitime ou des *justæ nuptiæ*, ces enfants ne pouvaient pas laisser d'agnats parmi leurs collatéraux. Leurs héritiers ne pouvaient donc réclamer leur succession, qu'en qualité de successeurs prétoriens, en se prévalant du lien de cognation, et la mère se trouvait au premier rang de ces successeurs. Mais dans tous les autres cas, la mère et le fils, malgré leur parenté en ligne directe et au premier degré, se trouvaient exclus de la succession l'un de l'autre par des collatéraux plus éloignés qu'eux. Il y avait là une injustice que l'adoucissement des mœurs et la désorganisation de la famille agnatique, commencée par le préteur, ne pouvaient pas laisser subsister. Elle disparut avec les *sénatus-consultes Tertullien et Orphitien*. Désormais la mère pourra, moyennant certaines conditions, recueillir l'hérédité de ses enfants, bien qu'elle soit étrangère à la famille civile de son mari et par suite de ses enfants, et elle viendra généralement au second rang, après les héritiers siens des enfants décédés. C'est l'œuvre du sénatus-consulte Tertullien. Par réciprocité, le sénatus-consulte Orphitien déclare les enfants héritiers légitimes de leur mère. Malgré leur qualité de simples cognats, ils succéderont en premier ordre, à l'exclusion des agnats. Nous étudierons successivement ces deux sénatus-consultes, en commençant par le sénatus-consulte Tertullien.

PREMIÈRE PARTIE

DU SÉNATUS-CONSULTE TERTULLIEN

GÉNÉRALITÉS

Les interprètes ne s'accordent pas sur la date du sénatus-consulte Tertullien. Les uns se référant au texte des Institutes de Justinien, le font remonter à l'époque du règne d'Adrien : (1) *Postea autem senatus-consulto Tertulliano, quod divi Hadriani temporibus, factum est.....* (2). Il y a deux motifs de douter de l'exactitude de cette indication : on ne trouve aucun consul du nom de Tertullus sous le règne d'Adrien ; puis il est difficile de comprendre le silence de Gaius, qui, après avoir signalé la lacune que la réforme eut pour objet de combler (3), ne mentionne pas le sénatus-consulte. D'autre part, comme on trouve à la date de l'année 158,

(1) En ce sens, Heineccius, *Antiq. rom.*, liv. III, tit. III, § 3 ; Van Wetter, t. II, § 323, p. 284, et Maynz, t. III, § 446, p. 209.

(2) Inst. Just. liv. III, tit. III, 2.

(3) Gaius, Inst. III, 24.

sous le règne d'Antonin le Pieux, un consul Tertullus, on peut supposer que Justinien a voulu parler, dans le passage cité plus haut, non pas d'Adrien, mais de son fils adoptif Antonin le Pieux, qu'il aurait désigné par son nom d'adoption. Cette conjecture rend compréhensible le silence de Gaius qui, contemporain d'Antonin le Pieux, aurait écrit son troisième livre des Institutes, avant le sénatus-consulte. (1)

Les textes qui traitent du sénatus-consulte Tertullien sont nombreux : Justinien lui consacre le titre III de son livre III des Institutes. Les *Règles* d'Ulpien, XXVI-8, et les *Sentences* de Paul, IV-9, nous donnent quelques indications intéressantes. Au *Digeste*, le titre 17 du livre 38 contient des extraits nombreux d'Ulpien, de Modestin, Paul et Pomponius. Enfin citons au Code, le titre 56 du livre 6, *ad. sc. Tertullianum*.

Avant d'aborder l'étude de ces textes, il importe de déterminer quel est le but que poursuivait le sénatus-consulte Tertullien. Voulait-il simplement donner satisfaction aux idées nouvelles sur la situation de la femme dans la famille, et consacrer ses droits naturels de succession, comme semble le dire Justinien : *Postea autem sénatus-consulto Tertulliano..... plenissime de tristi successione matri..... deferenda cautum est* ? Certainement le législateur a obéi à un sentiment de pitié et de justice, mais nous croyons qu'il a eu un autre but, celui de récompenser la fécondité de la mère. En effet, il subordonne sa vocation à la procréation d'un certain nombre d'enfants ; bien plus, il exige que ces enfants soient nés à terme et vivants. Les fausses couches, même

(1) Dans le sens de cette deuxième opinion, consulter MM. Ortolan, t. III, p. 50. — Demangeat, t. II, p. 36, note 3. — Accarias, t. II, p. 56, n° 1.

à terme, ne comptent pas : *aborsus vel abactus venter partum efficere non videtur*. (1) Il en est de même des enfants monstrueux et difformes : *Mulier, si monstruosum aliquid aut prodigiosum enixa sit, nihil proficit*; (2) et si l'on en recherche le motif, c'est que ces enfants difformes ne peuvent pas rendre service à l'État. La sévérité de ces règles, les détails minutieux que nous donne le jurisconsulte Paul sur *le jus liberorum*, ne prouvent-ils pas que le sénatus-consulte Tertullien a été conçu dans le même esprit que les lois caducaires, et qu'il a voulu poursuivre le repeuplement de l'Empire, en récompensant la fécondité. (3)

Le sénatus-consulte Tertullien se réfère uniquement à la mère du *de cujus*. Il ne s'occupe pas des autres ascendants maternels. La situation de ces personnes est restée jusqu'aux *Novelles* de Justinien, ce qu'elle était dans l'ancien droit. La *bonorum possessio unde cognati* était leur seule ressource.

Le sénatus-consulte Tertullien confère à la mère le titre d'*heres legitima*. Mais il n'abroge pas le droit antérieur et les avantages que le préteur avait reconnus à la mère par les *bonorum possessiones unde cognati et unde decem personæ*. Nous verrons que dans certains cas où le sénatus-consulte Tertullien ne s'applique pas, la mère peut invoquer ces *bonorum possessiones*. Nous en trouverons un exemple dans la loi 2 § 18 *ad sct. Tert.* que nous aurons à commenter. De même, la mère *heres legitima* peut obtenir du préteur, comme tous les autres

(1) *Sentences* de Paul, liv. IV, tit. IX-6.

(2) *Sentences* de Paul, liv. IV, tit. IX-3.

(3) En ce sens, consulter M. Accarias, *Précis de Droit romain*, tome II, p. 56 (3^e édition) et l'ouvrage de M. Ortolan, t. II, p. 50.

héritiers légitimes, la *bonorum possessio unde legitimi*. (1) Cette *bonorum possessio* lui confère des avantages que sa seule qualité d'*heres legitima* ne peut lui donner, notamment l'interdit *quorum bonorum*.

(1) Loi 2 § 4 *Dig. XXXVIII-7 Unde legitimi*.

CHAPITRE I

DES CONDITIONS D'APPLICATION DU SÉNATUS-CONSULTE TERTULLIEN.

§ 1. — Conditions concernant exclusivement la mère : Du *jus liberorum*.

Nous savons que la vocation héréditaire de la mère était subordonnée à la possession du *jus liberorum*. Pour avoir ce droit, la femme ingénue devait être mère de trois enfants, la femme affranchie de quatre. Paul nous donne là-dessus de nombreux détails : La mère doit avoir supporté les fatigues de la grossesse et de l'accouchement trois ou quatre fois suivant sa qualité. Celle qui aurait donné le jour à trois enfants à la fois dans un seul accouchement, ne pourrait pas prétendre au *jus liberorum* ; il en serait de même de celle qui aurait donné le jour à trois enfants dans deux accouchements. *Quæ (mater) semel uno partu tres filios edidit, jus liberorum non consequitur ; non enim ter peperisse, sed semel partum fudisse videtur* (1). En un mot, on exigeait de la mère trois ou quatre accouchements heureux, suivant sa qualité d'ingénue ou d'affranchie. Les enfants devaient être nés à terme et vivants, *vivos et pleni temporis*. Les

(1) Paul, *Sentences*, IV, IX, 2.

fausses couches même à terme ne comptaient pas : *abortus vel abaclus venter, partum efficere non videtur* (1). Les enfants devaient être bien conformés ; s'ils étaient difformes ou monstrueux, ils n'étaient d'aucune utilité à la mère. Paul nous en donne la raison : *non sunt enim liberi, qui contra formam humani generis converso more procreantur*. Il ne faut pas considérer comme difformes ceux qui ont des membres en trop, ajoute le texte. *Partum, qui membrorum humanorum officia duplicavit,..... matri prodesse placuit*.

Exceptionnellement, les mères qui n'avaient pas le nombre d'enfants fixé par la loi, pouvaient obtenir le *jus liberorum* par faveur du prince. Paul le dit en termes formels dans ses *Sentences* (2). La loi 1 au Code, livre VIII, tit. 59 y fait allusion. *Nemo post hâc a nobis jus liberorum petat*, y est-il dit. Le prince pouvait donc, par sa seule volonté, modifier l'ordre de succession établi par la loi. Il y a tout lieu de croire que cette faveur n'était pas gratuite pour la mère, et que les empereurs profitaient de ce pouvoir, pour subvenir aux besoins du trésor impérial.

Nous verrons plus loin les atteintes portées au *jus liberorum* par les constitutions impériales et l'abolition de cette condition par Justinien.

Le sénatus-consulte Tertullien n'exigeait pas d'autres conditions de la mère, pour qu'elle pût recueillir l'hérité laissée par son enfant. Il y en avait d'autres qui ne dépendaient pas d'elle, mais à défaut desquelles son droit ne prenait pas naissance ou ne pouvait produire

(1) Paul, *Sent.*, IV, IX, 6.

(2) Paul, *Sent.*, IV, IX, 9.

aucun effet. Ce sont ces conditions qu'il nous reste à examiner.

§ 2. — Conditions ne concernant pas exclusivement la mère.

Elles sont au nombre de deux, il faut :

1° Que le lien de cognation ou de parenté naturelle qui sert de base à la vocation de la mère, ait pris naissance entre elle et le *de cujus*, et n'ait pas été rompu.

2° Que l'enfant soit capable de laisser une hérédité.

I. — Tous les faits qui empêchent le lien de cognation de produire ses effets *jure civili*, mettent obstacle à la naissance de la vocation de la mère. Tous les faits qui entraînent la rupture du lien de cognation, font disparaître cette vocation.

Le lien du sang qui existe entre deux esclaves ou une personne libre et un esclave ne peut pas servir de base à un droit de succession. En effet les esclaves n'avaient à Rome aucune existence juridique. Soumis à la puissance de leur maître, qui avait sur leur personne droit de vie et de mort, il leur était impossible d'avoir un patrimoine, par suite de recevoir ou de laisser une succession. Appliquant ces règles au sujet qui nous occupe, il faut décider que la mère qui a conçu et accouché en servitude, sans avoir joui de sa liberté à aucun moment de la gestation, ne peut succéder à son enfant, en supposant qu'ils aient été affranchis tous les deux depuis l'accouchement (1). Au contraire, le droit de succession existe pour la mère qui a conçu, étant esclave, mais qui est libre au moment de l'accouchement. Il

(1) Loi 2, § 2, *Ad. sct. Tert.* liv. 38, tit. 17.

existe à plus forte raison pour la mère qui a conçu et accouché en esclavage, si au moment de l'accouchement, l'héritier chargé de l'affranchir était en demeure de le faire. Les textes reconnaissent encore le droit de succession à la mère, qui étant libre au moment de la conception, a donné le jour à son enfant, alors qu'elle était esclave, mais a été affranchie depuis l'accouchement (1).

Dans ces différentes hypothèses l'enfant naît libre, parce que la mère a été libre à un moment quelconque de la gestation. La loi le suppose né au dernier instant de liberté de sa mère ; *il n'y a pas de cognatio servilis* entre eux. Toutefois la solution donnée par la loi 2 § 3, ne nous semble pas conforme aux principes rigoureux du droit. En effet, la mère qui libre à un moment quelconque de la gestation, est devenue esclave au moment de l'accouchement, a éprouvé une diminution de tête, qui devrait faire disparaître sa vocation à l'hérédité de son enfant. Il faut l'attribuer à des considérations d'humanité, qui ont si souvent inspiré les législateurs Romains.

Les faits qui entraînent la rupture du lien de cognation, occasionnent la perte de la vocation de la mère. A l'époque du sénatus-consulte Tertullien, la cognation disparaissait à la suite de la *maxima* et de la *media capitis diminutio*. Quant à la *minima capitis diminutio*, qui consistait, comme on le sait, dans un changement de famille, elle n'exerçait aucune influence sur la parenté naturelle. Dans un texte placé au Digeste, Ulpien nous dit que les nouvelles successions, dérivant soit de la loi, soit des sénatus-consultes, n'étaient pas atteintes par la diminution de tête, *non perimuntur capitis diminu-*

(1) Loi 2, § 3, *Ad. scl. Tert.*

tion. Puis il restreint la trop grande étendue de son observation, en exceptant la *media capitis diminutio* : *nisi magna capitis diminutio interveniat quæ vel civitatem adimit, utputa si deportetur*. A *fortiori* faut-il excepter aussi la *maxima capitis diminutio*. (1) Ainsi, lorsqu'une femme a subi une *minima capitis diminutio*, elle n'en est pas moins appelée à l'hérédité légitime de ses enfants et réciproquement. De même, l'enfant qui a été *capite minutus* n'en profite pas moins de l'hérédité légitime de sa mère, et réciproquement le droit de la mère n'a pas à en souffrir. Au contraire, l'esclavage et la perte du droit de cité font disparaître la vocation de la mère. Le droit de succession n'est pas rétabli, si le *capite minutus* recouvre la liberté ou la cité (2). Ces solutions semblent contredites par un texte d'Ulpien (3) : *Qui operas suas ut cum bestiis pugnaret locavit, quive rei capitalis damnatus, neque restitutus est, ex senatusconsulto Orphitiano, ad matris hereditatem non admittebatur; sed humana interpretatione placuit eum admitti*. Le même jurisconsulte ayant nettement exprimé le contraire dans le paragraphe 4 de la loi 1, cité plus haut, cette contradiction semble extraordinaire. Pothier a essayé de concilier les deux textes du jurisconsulte, en disant que les mots : « *sed humana interpretatione.....* » se rapportaient à celui qui « *locavit operas suas* » et non au « *rei capitalis damnatus* ». D'autres interprètes tranchent la difficulté en remplaçant les mots « *neque restitutus* » par « *atque restitutus* ». Enfin, et c'est l'opinion la plus plausible, il se peut que les commissaires de

(1) Loi 1, § 8, *ad sct. Tert.*

(2) Loi 1, § 4 et loi 2, § 2 *ad sct. Tert.* 38, 17.

(3) Loi 1, § 6, *ad sct. Tert.*

Justinien, voulant corriger une décision qui leur paraissait rigoureuse, aient intercalé dans le texte la phrase « *sed humana interpretatione* » (1).

II. — Nous arrivons à la dernière condition exigée pour l'application du sénatus-consulte Tertullien. Il faut que l'enfant *de cujus* soit capable de laisser une hérédité, en d'autres termes qu'il soit *sui juris*. Pendant longtemps en effet, le fils de famille, comme l'esclave et l'homme libre *in mancipio*, n'a rien possédé en propre. Il ne pouvait acquérir que pour la personne sous la puissance de laquelle il se trouvait ; par suite, il n'était capable ni de laisser ni de recueillir une succession. Nous devons examiner si l'établissement des pécules n'a pas modifié cet état de choses.

A partir du IV^e siècle, on reconnut aux fils de famille, la propriété plus ou moins complète de trois sortes de biens, le *pecule castrense*, le *pecule quasi-castrense* et les *bona adventitia*.

Le pécule *castrense* dont la création remonte au temps d'Auguste comprenait tout ce que le fils de famille pouvait acquérir comme militaire. A l'égard de ces biens, le fils de famille était réputé *paterfamilias* (2). Cette assimilation toutefois n'était pas complète. Car, si le *filiusfamilias* put tester *de peculio castrensi* à partir d'Adrien, tous les textes sont unanimes à lui refuser la capacité de laisser une hérédité *ab intestat* (3). Les biens formant le pécule retournaient au père *jure peculii*, non par droit héréditaire. La mère ne pouvait donc jamais

(1) En ce sens, consulter M. Accarias, tome 1, p. 1211 note 1, (4^e édition) et M. Demangeat, II, p. 44.

(2) Loi 2, lib. XIV, tit. 6 *de sc. macedoniano*

(3) Loi 10, *princ. ad sc. Tert.* — Loi 2, livre 49, titre 17 *de castr. peculio*.

les recueillir. Tel fut le droit en vigueur jusqu'à Justinien. Les Institutes, liv. II, titre XII, *principium*, décident que le pécule *castrense* du fils de famille mort sans laisser de testament, appartient en première ligne à ses descendants et à ses frères et sœurs, à leur défaut, à ses ascendants, *jure communi*, c'est-à-dire à titre de véritable succession. Justinien fait donc du pécule *castrense* un patrimoine ordinaire, capable de former une succession *ab intestat*, à laquelle la mère prend part à son rang. Cette solution a été contestée. Des interprètes, s'appuyant sur la paraphrase de Théophile, considèrent les mots « *jure communi* » comme équivalents à « *jure peculii* ». D'après leur système, Justinien n'aurait pas innové sur la législation antérieure. Mais alors on arrive à cette bizarrerie : le pécule *castrense* fait l'objet d'une succession légitime, lorsque le fils de famille laisse un descendant, un frère ou une sœur ; il n'y a plus de succession, lorsqu'il laisse un ascendant. Cette solution est difficile à admettre. Quelques années après la promulgation des Institutes, la novelle 118 fit disparaître cette difficulté, en refondant tout le système des successions.

Le pécule *quasi castrense* était soumis aux mêmes règles que le pécule *castrense*. La mère jusqu'à Justinien ne put donc pas recueillir ce pécule, *jure hereditario*.

Les *bona adventitia* créés par Constantin ne comprenaient à l'origine que les biens recueillis par l'enfant à titre d'héritier testamentaire ou légitime de sa mère. Mais Théodose II et Valentinien III y firent entrer les dons et legs faits par le conjoint ou le fiancé (1), et Justinien, tous les biens qui ne faisaient partie ni du

(1) Loi 1 au Code, liv. VI, titre 61.

pécule castrent ni du pécule quasi-castrent, et que l'enfant ne devait pas à la libéralité de son père. Le *filius-familias* n'avait que la nue-propriété de ces biens ; la jouissance et l'administration appartenaient au *pater-familias*. La mère n'avait aucun droit de succession sur les *bona adventitia*. Jusqu'à Justinien, le fils de famille n'a même pas eu le droit d'en disposer par testament (1). Lorsqu'il mourait, ses biens étaient attribués comme un pécule ordinaire à l'ascendant investi de la puissance. Les empereurs Théodose II et Valentinien III (année 439) décidèrent toutefois, que les donations *ante nuptias* et la dot, plus généralement les *lucra nuptialia* pourraient constituer désormais une succession légitime. A cette succession, on appelait en première ligne les descendants, à leur défaut le père ou l'aïeul, le père étant toujours préféré à l'aïeul et ne lui laissant que l'usufruit (2). Quelques années plus tard, les empereurs Léon et Anthémios modifièrent l'ordre de cette succession, en faisant passer les frères et sœurs du défunt avant le père (3). Aucun de ces textes ne fait allusion au droit de la mère.

Justinien combla cette lacune, en admettant la mère à concourir avec les frères et sœurs du défunt. Si le *de cujus* laissait à la fois des frères et sœurs, elle prenait une part virile en nue propriété ; s'il ne laissait que des sœurs, la mère prenait la nue propriété de la moitié de la succession. Quant au père, il conservait la totalité de l'usufruit dont il jouissait du vivant de son enfant (4).

(1) Institutes Just. II-XII *principium*. Loi 8, § 5 au Code, liv. VI, tit. 61. — Loi 11 au Code liv. VI, tit. 22.

(2) Loi 3 au Code, liv. VI, tit. 61.

(3) Loi 4 au Code, liv. VI, tit. 61.

(4) Loi 7 au Code, *ad. scilicet Tert.* Livre VI, tit. 56, *principium*.

En même temps, Justinien étendit ses règles à tous les *bona adventitia*, quelle qu'en fût l'origine.

En résumé, la mère n'a été appelée à la succession de ses enfants morts *in potestate* qu'à partir de Justinien. Nous pouvons cependant citer un cas où la mère succédait à son fils mort *in potestate*, avant la réforme de ce prince. C'était celui où l'enfant *de cujus* avait été adrogé encore impubère et était mort avant d'avoir atteint l'âge de puberté ; en ce cas, l'adrogateur devait restituer aux héritiers de l'enfant, les biens qui existaient au moment de l'adrogation. La mère venait à son rang parmi ces héritiers.

On n'exigeait pas d'autres conditions pour l'application du sénatus-consulte Tertullien. Ainsi, on ne distinguait pas si la mère était *sui juris* ou *alieni juris* ; seulement dans ce dernier cas, elle ne pouvait faire adition de l'hérédité que par l'ordre de la personne sous la puissance de laquelle elle se trouvait (1). On ne distinguait pas non plus si elle était ingénue ou affranchie (2), si elle était infâme, *famosa*, ou de bonne réputation (3).

En ce qui concerne les enfants, on ne distinguait pas s'ils étaient légitimes ou naturels, même *vulgo quaesiti* (4). C'est là une conséquence du principe que nous avons posé au début de cette étude et qui domine toute la matière : la vocation de la mère à la succession de ses enfants est basée sur la parenté naturelle et non sur l'agnation.

(1) Instit. Just. livre III, titre III, § 2, *in fine* et loi 6, *principium* au Digeste, *ad. sct. Tert.*

(2) Loi 2, *princip. ad. sct. Tert.*

(3) Loi 2, § 4, *Dig. ad. sct. Tert.*

(4) Loi 2, § 1, *ad. sct. Tert.*

CHAPITRE II

DU RANG QU'AVAIT LA MÈRE DANS LA SUCCESSION DE SES ENFANTS.

La succession établie par le sénatus-consulte Tertulien était un genre de succession tout spécial, qui ne se plaçait ni avant ni après celle des agnats et celle des cognats, mais qui se combinait avec elles, suivant les règles que nous allons examiner.

Généralement, sauf exceptions, la mère était primée par les descendants du défunt, par son père et par ses frères consanguins ; elle écartait tous les autres agnats. Nous rechercherons quels étaient ses droits, lorsqu'elle venait en concours :

- 1° Avec les descendants du *de cujus*.
- 2° Avec des ascendants paternels.
- 3° Avec des agnats.

§ 1. — La mère est en concours avec des descendants du *de cujus*.

Il faut distinguer si le *de cujus* est un fils ou une fille. Nous verrons que ces deux successions sont réglées d'une façon toute différente.

I. — Si le *de cujus* est un fils, ses descendants

per masculos, enfants ou petits enfants placés sous sa puissance lui succèdent *jure civili*, en qualité d'héritiers siens, et à l'exclusion de tous autres parents. Ils écartent la mère d'une façon absolue. A ces descendants il faut assimiler les enfants adoptifs qui sont entrés dans la famille du *de cujus* et qui n'ont pas été émancipés. Considérés comme héritiers siens, ils écartent la mère au même titre que les enfants naturels du *de cujus*. Si les adoptés sont sortis par émancipation de la famille adoptive, ils perdent tous leurs droits à la succession du *de cujus* et ne nuisent plus à la mère. Toutefois il se peut que le *de cujus*, en émancipant son fils adoptif, ait gardé en sa puissance les enfants de ce dernier, conçus postérieurement à l'adoption ; en ce cas, la présence de ces enfants écarte la mère, au même titre que l'enfant adoptif. Aux héritiers siens, il faut encore assimiler tous ceux qu'une *capitis diminutio minima* a fait sortir de la famille du *de cujus*, et qui ne pouvant pas lui succéder comme héritiers siens, obtiennent du préteur la *bonorum possessio unde liberi*.

Voyons maintenant quels sont les descendants qui ne font pas obstacle au droit de la mère. En premier lieu, ce sont les descendants donnés en adoption et restés dans la famille adoptive. S'ils sont sortis de la famille adoptive avant la mort de leur père naturel, ils bénéficient de la possession de biens *unde liberi*, dans la succession de ce dernier, et ils écartent la mère. Si au contraire, ils sont encore dans la famille adoptive au moment de la mort de leur père naturel, ils ne viennent à aucun titre à la succession de ce dernier. Ils ont en effet l'espoir de succéder un jour à leur père adoptif.

Mais cette espérance peut s'évanouir par une émancipation postérieure, et l'enfant adopté, après avoir eu deux pères de famille, peut être privé de la succession de tous les deux. Un premier adoucissement fut apporté à cette règle rigoureuse par le *sénatus-consulte Sabinien* rendu sous le règne de Marc-Aurèle. Lorsqu'un père de famille, ayant trois enfants mâles, en avait donné un en adoption, ce sénatus-consulte accordait à l'adopté, malgré l'émancipation opérée par l'adoptant, un quart de la succession de ce dernier, si toutefois l'émancipation avait lieu après la mort du père naturel. Justinien modifia cette législation. Il maintint sous la puissance du père naturel l'enfant donné en adoption à un *extraneus*. Dès lors cet enfant fut assimilé à un *heres suus* ; comme tel, il put recueillir la succession de son père naturel et écarter sa mère.

Les descendants par les femme du *de cujus* ne font pas davantage obstacle au droit de la mère. Il n'existe entre eux et leur aïeul aucun lien de puissance. Ils sont écartés de sa succession. Cette règle subsista pendant longtemps. Une constitution de Théodose I, Valentinien II et Arcadius accorda à ces descendants le droit de succéder à leur aïeul, à la place de leur mère prédécédée. Il faut en conclure qu'ils furent dès lors préférés à leur arrière grand'mère.

II. — Le *de cujus* est une fille. Quels sont les droits de la mère en présence des descendants de cette fille ? Nous savons que dans l'ancien Droit romain, les femmes étaient incapables d'exercer la *patria potestas* et de laisser des héritiers siens, que par suite leurs descendants ne pouvaient leur succéder qu'à titre de cognats. Lorsque le sénatus-consulte Tertullien eut donné à la mère

un droit de succession sur les biens de ses enfants, et avant que le sénatus-consulte Orphitien eut accordé à ceux-ci un droit réciproque, la mère dut exclure les enfants de sa fille. Après le sénatus-consulte Orphitien, les enfants des filles eurent un droit égal à celui de la mère. Celle-ci dut partager la succession de sa fille avec ses petits enfants. Le partage avait lieu par tête. Cette règle ne s'appliquait que lorsque le concours avait lieu entre la mère et ses seuls petits enfants. S'il y avait un autre parent préférable à la mère, celle-ci était écartée, même dans le cas où ce parent était primé lui-même par les enfants. Exemple : le *de cujus* laisse des enfants, sa mère, et un frère consanguin. Ce dernier exclut la mère, mais il est écarté lui-même par les enfants qui recueillent toute la succession (1).

Deux modifications furent apportées par les constitutions impériales à cette législation : 1^o Une constitution des empereurs Gratien, Valentinien et Théodose (2) fit passer tous les enfants avant la mère.

2^o Le sénatus-consulte Orphitien n'accordait de droits successifs qu'aux enfants de la défunte, non à ses petits enfants. Ceux-ci étaient primés par la mère, leur aïeule. Une constitution de Théodose et Valentinien (3), décida que les enfants et arrière petits enfants de la défunte seraient désormais assimilés à ses enfants.

(1) Loi 1 au Code, livre VI, titre 57.

(2) Loi 4 au Code, livre VI, titre 57.

(3) Loi 11 au Code, livre VI, titre 55.

§ 2. — La mère est en concours avec des ascendants
paternels du de cujus.

Nous avons vu que jusqu'à Justinien les personnes *sui juris* pouvaient seules laisser une succession. Il importe de distinguer ici, si le *de cujus* était devenu *sui juris* par la mort de la personne sous la puissance de laquelle il se trouvait, ou par suite d'une émancipation. Ces deux hypothèses donnent lieu à des règles différentes.

I. — Le *de cujus* était devenu *sui juris* par la mort de l'ascendant sous la puissance duquel il se trouvait. Il meurt, laissant son père et sa mère. Pour cela, il faut qu'il ait été sous la puissance de son grand-père, et qu'il soit devenu *sui juris* par la mort de ce dernier, son père étant sorti de la famille naturelle par suite d'une adoption ou d'une émancipation. La mère étant en présence du père ne peut pas bénéficier du sénatus-consulte Tertullien, mais elle peut invoquer la possession de biens *unde cognati*. Le père vient lui aussi comme cognat à la succession, et comme ils sont tous deux au même degré, la succession se partage entre eux. (1) Mais il faut pour cela que le débat s'engage entre le père et la mère seuls. La présence d'un agnat, quel qu'il soit, écarte le père, car *la bonorum possessio unde cognati* n'est accordée qu'à défaut d'agnats. Le père étant ainsi mis hors de cause, le débat s'engage entre l'agnat et la mère. S'il s'agit d'un frère consan-

(1) Loi 2, § 18 *Dig. ad. sct. Tert.*

guin, la mère est exclue, s'il s'agit d'une sœur consanguine, la succession se partage entre elles. Tout autre agnat est écarté.

II. — Le *de cuius* est devenu *sui juris* par suite d'une émancipation. L'auteur de cette émancipation peut être le père ou un autre ascendant paternel.

Prenons d'abord l'hypothèse où le père a émancipé. Si l'émancipation a été faite *contractà fiducià*, le père succède à son fils émancipé comme héritier légitime ; il écarte la mère. (1) Nous supposons toujours que l'émancipé n'a pas laissé de descendants, et que le débat d'hérédité s'engage entre le père et la mère seuls. Si l'émancipation n'a pas été faite *contractà fiducià*, le père obtient du prêteur la possession de biens *unde decem personæ* qui le fait passer avant le *manumissor extraneus*. Sa présence empêche la mère de se prévaloir du sénatus-consulte Tertullien, *matrem ex senatus-consulto propter patrem non venire*. (2) Mais la mère est-elle définitivement écartée ? Ou bien peut-elle invoquer elle aussi, la possession de biens *unde decem personæ*, et partager en cette qualité la succession du *de cuius* avec le père, tous deux se trouvant au même degré de cognation ?

On a soutenu ce dernier système, en s'appuyant sur la loi 2, § 18 citée plus haut. Dans ce texte, le jurisconsulte Ulpien suppose en concours le père et la mère. Le lieu d'agnation qui unissait le père au *de cuius* a été brisé par une *capitis diminutio*. La mère sera-t-elle écartée ? Nullement ; elle ne pourra pas invoquer le sé-

(1) Loi 2, § 15, *Dig. ad. sct. Tert.* et loi 2, *Code, ad. sct. Tert.*, livre 6, tit. 56.

(2) Loi 2, § 18, *ad. sct. Tert. Dig.*

natus-consulte, mais elle pourra obtenir la possession de biens *unde cognati* et partager la succession avec le père. Généralisant cette règle, on dit : que la mère ne peut pas invoquer le sénatus-consulte Tertullien, toutes les fois qu'elle se trouve en présence du père, soit pour venir concurremment avec lui, s'il est héritier légitime, soit pour lui être préféré, s'il n'est que successeur prétorien ; mais qu'elle peut invoquer la possession de biens et en cette qualité partager la succession avec le père, en supposant que tous deux invoquent la même possession de biens. Ce système est très ingénieux, mais il a contre lui deux textes formels du *Digeste*. C'est d'abord la loi 10, livre 38, titre 16 au *Digeste* que l'on peut traduire ainsi : « Lorsque le père est admis à la succession légitime de son fils décédé *intestat*, par le droit civil comme émancipateur, ou par le droit prétorien s'il n'a pas la qualité d'émancipateur, la mère est exclue. » C'est ensuite la loi 2, § 16 *ad sct. Tert.* qui est tout aussi formelle : « *undecunque autem acceperit bonorum possessionem pater naturalis, sive legitimus, sive contra tabulas, ex quavis parte excludit matrem* ». On a essayé d'interpréter ces textes d'une façon différente ; on a dit qu'ils visaient uniquement l'application du sénatus-consulte Tertullien, et qu'ils ne s'occupaient pas des droits de la mère obtenant une possession de biens. Cette distinction est arbitraire ; les textes que nous invoquons sont trop absolus, pour qu'elle soit vraisemblable. Elle est surtout inadmissible pour la loi 10. En effet, le titre dans lequel cette loi est placée n'est pas consacré au sénatus-consulte Tertullien. S'il est vrai que Modestin vise uniquement le sénatus-consulte Tertullien dans les mots : *mater defuncti sum-*

movetur (loi 10, *in fine*), pourquoi les rédacteurs du Digeste n'ont-ils pas placé la loi 10 dans le titre suivant, *ad senatus-consultum Tertullianum*? On objecte vainement contre l'interprétation que nous donnons, la contradiction qu'elle établit entre la loi 2, § 18 d'une part, les lois 10, livre 38, titre 16 et 2, § 16, *ad sct. Tert.*, d'autre part. Cette contradiction n'est qu'apparente. La loi 2, § 18 ne prévoit ni la même hypothèse, ni la même possession de biens que les lois 10 et 2, § 16. Dans ces deux dernières lois, le père et la mère invoquent la possession de biens *unde decem personæ*; dans l'hypothèse de la loi 2, § 18, il s'agit au contraire de la possession de biens *unde cognati*. Ces deux possessions de biens sont régies par des règles différentes. Lorsqu'il s'agit d'une possession de biens *unde cognati* le cognat le plus proche, au moment de la délation de la *bonorum possessio*, exclut tous les autres, et s'il y en a plusieurs au degré le plus proche, ils concourent entre eux (1) et partagent par têtes. (2). La loi 2, § 18 n'est qu'une application de ces règles générales. Les textes n'indiquent pas l'ordre dans lequel venaient les personnes qui obtenaient du préteur la *bonorum possessio unde decem personæ*. Peut-être arrivaient-elles deux à deux dans l'ordre ou les Institutes les énumèrent (3). Mais certainement la mère était primée par le père. C'est dans ce sens que nous interprétons la loi 10.

En résumé nous croyons que la mère est écartée par le père, lorsqu'ils invoquent tous les deux la possession de biens *unde decem personæ*; qu'elle vient

(1) Loi 1, § 10 au *Dig.*, livre 38, titre 8.

(2) Loi 3 au Code, livre VI, titre 15. *Ude legit et cog.*

(3) *Inst. Just.*, livre III, titre 9, § 3.

en partage avec lui, lorsqu'ils invoquent la *bonorum possessio unde cognati* (1).

Si la mère se trouve en concours avec le *manumissor extraneus*, il n'est pas douteux qu'elle puisse invoquer le sénatus-consulte contre ce dernier et recueillir l'hérédité toute entière.

Nous arrivons au cas où l'émancipation a été faite, non plus par le père du *de cujus*, mais par un autre ascendant paternel. Si le débat s'ouvre directement entre la mère et l'ascendant émancipateur, par suite du prédécès du père, la mère est préférée à l'émancipateur (2). Mais si le défunt laisse avec l'aïeul émancipateur son père et sa mère, il faut décider que l'aïeul écarte au contraire la mère. Autrement, le débat s'agiterait entre le père et la mère, le père serait appelé et alors de deux choses l'une, s'il est *in potestate* il acquerrait pour le compte de l'aïeul qu'on aurait ainsi inutilement écarté, s'il est au contraire *sui juris*, il dépouillerait l'aïeul émancipateur, ce qui est inadmissible (3).

§ 3. — La mère est en concours avec des agnats.

Nous n'avons pas à nous occuper ici du cas où le *de cujus* est devenu *sui juris* par suite d'une émancipation, car le fait de cette émancipation a brisé le lien d'agnation qui unissait l'émancipé aux autres membres de sa famille. Ceux-ci ne pourraient prétendre à sa succession qu'en qualité de cognats, et la mère leur serait toujours

(1) Loi 2 § 18. *Dig. ad. sc. Tert.*

(2) Loi 2 § 15. *Dig. ad. sc. Tert.*

(3) Loi 5 § 2. *Dig. ad. sc. Tert.*

préférée, soit comme héritière *ex senatus-consulto*, soit comme *possessor bonorum*.

Lorsque le *de cuius* est devenu *sui juris* par la mort de l'ascendant sous la puissance duquel il se trouvait, il peut laisser pour lui succéder des agnats en concours avec la mère. En ce cas, la règle est que la mère les écarte tous, à l'exception des frères et sœurs consanguins. S'il y a des frères seuls, ou à la fois des frères et des sœurs, la mère est entièrement écartée ; s'il n'y a que des sœurs, la mère prend la moitié de la succession et leur laisse l'autre (1). Paul, dans ses *Sentences* (2), nous indique quels sont les frères et sœurs consanguins. Il faut considérer comme tels les enfants nés du même père, quelle que soit leur mère, pourvu qu'ils soient sous sa puissance au moment de sa mort. Le frère adoptif du *de cuius*, s'il n'a pas été émancipé, est aussi un frère consanguin. En un mot, la consanguinité ne résulte pas seulement de la parenté naturelle, mais aussi de tout mode d'établissement de la *patria potestas*.

La femme *in manu mariti* n'est pas écartée par les frères consanguins de son fils décédé. Nous savons qu'elle est traitée comme si elle était la sœur du *de cuius* et du frère consanguin avec lequel elle partage la succession. C'est là un avantage de la vocation héréditaire résultant de la *manus* sur le régime successoral établi par le sénatus-consulte Tertullien.

Toute *capitis diminutio* subie par les frères et sœurs consanguins fait disparaître l'agnation ; dès lors la mère vient seule à la succession du *de cuius*.

Tel fut le droit primitif : l'empereur Anasthase y porta

(1) Ulpiani, *Reg.* XXVI 8.

(2) Livre IV, titre VIII, § 15.

une première atteinte, en décidant que le père qui émancipait un de ses enfants, pourrait lui conserver, si l'émancipation avait lieu par rescrit impérial, tous les droits résultant de l'agnation (1). En ce cas les droits de l'enfant à la succession du *de cujus* étaient réglés comme si l'émancipation n'avait pas eu lieu. Justinien continua la réforme. En présence d'un frère du défunt qu'il soit ou non consanguin, ou de frères et sœurs, la mère prit désormais une part virile de l'hérédité. En présence d'une sœur, consanguine ou non, elle put réclamer la moitié de la succession. Enfin dans sa Novelle 24, Justinien fixa invariablement le droit de la mère à une part virile.

D'après le sénatus-consulte Tertullien, la mère excluait tous les agnats autres que les consanguins. Des modifications furent apportées à cette disposition par des constitutions impériales. Constantin décida que l'oncle paternel concourrait avec la mère du défunt et prendrait le tiers ou les deux tiers de la succession, suivant que la mère aurait ou n'aurait pas le *jus liberorum*. Valentinien fixa dans tous les cas le droit de la mère aux deux tiers de la succession. Justinien par une constitution de l'année 528 revint au système ancien. Désormais la mère put écarter comme par le passé tous les collatéraux du défunt autres que les frères et sœurs. Mais elle dut partager la succession avec ces derniers, sans distinguer s'ils étaient ou non consanguins et s'ils étaient ou non agnats du défunt. Sa part fut fixée, comme nous venons de le voir, en présence de frères seuls ou de frères et sœurs à une part virile, et en présence de sœurs seules à la moitié de la succession.

(1) Loi 41 au Code, livre VI, titre 58.

CHAPITRE III

CARACTÈRES DE LA SUCCESSION ÉTABLIE PAR LE SÉNATUS-CONSULTE TERTULLIEN.

La succession établie par le sénatus-consulte Tertullien présente les trois caractères suivants :

1^o Il n'est pas nécessaire que la mère soit *sui juris* pour recueillir l'hérédité de son fils décédé (1). Si elle est placée sous la puissance paternelle, elle ne peut faire addition que par l'ordre de son père ; celui-ci acquiert, dans le droit ancien la pleine propriété des biens, dans le droit nouveau l'usufruit seulement. Ce caractère différencie la succession du sénatus-consulte Tertullien des successions anciennes établies par la loi des Douze Tables, qui n'étaient déférées qu'à des personnes *sui juris*.

2^o La succession établie par le sénatus-consulte Tertullien diffère encore des successions anciennes, en ce qu'elle est indépendante de toute *capitis diminutio minima*, subie soit par le successible soit par le défunt de son vivant. Elle résulte en effet de la parenté naturelle, sur laquelle le changement de famille n'exerce aucune influence. La vocation des héritiers anciens basée au contraire sur l'agnation disparaissait à la suite d'une *minima capitis diminutio*. Nous avons indiqué plus

(1) Loi 6, *principium. Dig. ad. sct. Tert.*

haut, en recherchant quelles étaient les conditions d'application du sénatus-consulte Tertullien, les principales conséquences résultant de ce caractère.

3° La mère succédant à son fils en vertu du sénatus-consulte Tertullien n'acquerrait pas l'hérédité de plein droit. Elle devait en faire adition (1). Paul dans ses *Sentences* (2) et Ulpien (3) nous donnent la même solution pour le fils succédant à sa mère en vertu du sénatus-consulte Orphitien,

Il résulte de ce caractère que la dévolution existait, soit au profit des agnats écartés par la mère, lorsque celle-ci ne recueillait pas l'hérédité, soit au profit de la mère, lorsque les héritiers qui lui étaient préférés étaient aussi défaillants.

I. — Si la mère refusait de faire adition ou devenait incapable de recueillir l'hérédité de son enfant, il y avait dévolution au profit des agnats. Nous trouvons un exemple de cette dévolution dans la loi 2, § 22 (4) : Un enfant meurt, laissant sa mère, un oncle paternel et un cousin issu de cet oncle. L'oncle meurt avant que la mère ait pris parti, puis cette dernière répudie. La succession est dévolue au cousin du défunt. La même solution est donnée par la loi 1, § 11 (5). Une femme meurt laissant un fils, un frère consanguin et un neveu issu de ce frère. Le frère meurt pendant que le fils délibère. Ce dernier ayant répudié, la succession est dévolue au neveu.

II. — La dévolution existait aussi au profit de la mère.

(1) Inst. Just. III, *de sc. Tert.* § 2, *in fine.*

(2) IV, 40, § 4.

(3) Loi 1, § 4, *Dig. ad. sc. Tert.*

(4) Au *Dig. ad. sc. Tert.*

(5) Loi 1, § 11, *Dig. ad. sc. Tert.*

Ses droits restaient en suspens, quand elle se trouvait en présence d'un héritier qui lui était préférable, tant que cet héritier n'avait pas pris parti, ou n'avait pas acquis l'hérédité d'une façon définitive. Appliquons cette règle aux différentes hypothèses qui peuvent se présenter.

La mère se trouve en concours avec des héritiers siens du défunt. Ces héritiers siens sont en même temps héritiers nécessaires. Leur présence est un obstacle certain pour la mère. Cependant l'exercice du *jus abstinendi*, accordé par le préteur à cette classe d'héritiers, entraîne la dévolution de l'hérédité au profit de la mère (1).

La situation de la mère est différente si elle se trouve en concours avec des descendants assimilés par le préteur aux héritiers siens. Ces descendants sont obligés de demander au préteur leur envoi en possession, dans l'année qui suit la délation de l'hérédité. S'ils gardent le silence, l'expiration du délai entraîne la dévolution de la succession.

La dévolution a lieu aussi quand les héritiers préférables à la mère n'obtiennent pas du préteur l'envoi en possession définitif des biens du défunt. Ainsi le curateur d'un fou ne peut obtenir pour lui qu'une possession de biens *sine re*. La mère n'est pas écartée par ce successeur, s'il meurt avant d'avoir pu demander et obtenir dans un intervalle lucide l'envoi en possession définitif. (2) De même, la mère n'est pas écartée par un descendant, dont on conteste la filiation, et qui, pour ce motif, ne peut obtenir qu'une possession de biens *sine*

(1) Loi 2, § 8, *Dig. ad sc. Tert.*

(2) Loi 2, § 11 *Dig. ad. sc. Tert.*

re, si toutefois ce descendant meurt avant d'avoir obtenu la possession de biens *cum re*. (1)

Nous arrivons au cas où la mère est écartée par un agnat du *de cujus*, soit le père, soit un frère consanguin. Ces héritiers peuvent invoquer leur qualité d'héritiers *jure civili* ou se prévaloir de la *bonorum possessio unde legitimi*. Dans le premier cas la loi ne leur impartit pas de délai pour faire adition d'hérédité ; le droit de la mère reste donc en suspens tant qu'ils ne se sont pas prononcés. Toutefois le préteur, sur la demande des intéressés, fixait généralement un délai pendant lequel l'héritier devait prendre parti. Ce délai expiré, l'héritier qui ne s'était pas prononcé était exclu, la dévolution s'opérait. Si le père et le frère consanguin invoquent la possession de biens *unde legitimi*, ils doivent agir pendant un délai déterminé, fixé à 100 jours par le préteur. Pendant ce délai, le droit de la mère reste en suspens. Lorsque la mère se trouve en concours avec la sœur consanguine du défunt, l'une et l'autre viennent en qualité d'héritières légitimes. La répudiation de l'une profite à l'autre. La mère peut invoquer le bénéfice du sénatus-consulte avant que sa fille, la sœur consanguine du défunt, ait pris parti. La loi 2. § 18, *Dig. ad. sct. Tert.*, citée plus haut, indique cependant une hypothèse où la mère est obligée d'attendre que la sœur se soit décidée. Le texte suppose que le défunt a laissé sa mère, son père et une sœur consanguine. Le père est sorti de la famille civile et ne peut succéder qu'à titre de cognat. Il est écarté, si la sœur fait adition d'hérédité. Si la sœur répudie, il vient en partage avec la mère et lui enlève la moitié de la succession à titre de cognat. On

(1) Loi 2, § 12 *Dig. ad. sct. Tert.*

comprend dès lors que la mère soit obligée d'attendre que la sœur ait pris parti. Mise en présence du père par la répudiation de la sœur, la mère doit encore attendre que ce dernier ait fait sa demande, parce que, dit le texte, *omittente eo, potest ex senatus-consulto succedere.*

CHAPITRE IV

MODIFICATIONS APPORTÉES AU SÉNATUS-CONSULTE TERTULLIEN PAR LES CONSTITUTIONS IMPÉRIALES ET PAR JUSTINIEN.

La législation classique établie par le sénatus-consulte Tertullien n'arriva pas intacte jusqu'à Justinien. De nombreuses modifications y furent apportées par les constitutions impériales. Ces modifications peuvent se ramener aux trois points suivants :

1° Une nouvelle condition fut imposée à la mère par l'empereur Sévère pour l'obtention du sénatus-consulte Tertullien. Désormais elle dût faire nommer des tuteurs à ses enfants impubères et demander le remplacement des tuteurs destitués ou excusés ;

2° *Le jus liberorum* reçut plusieurs atteintes successives au Bas-Empire et fut supprimé complètement par Justinien ;

3° Enfin une situation spéciale fut créée à la mère qui se remariait par les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose.

§ 1. — De la nomination des tuteurs.

La constitution de l'empereur Sévère, imposant à la mère l'obligation de faire nommer des tuteurs à ses enfants impubères, est relatée dans deux textes du *Digeste* (1). Elle est ainsi conçue : « *Si mater non petierit tutores idoneos filiis suis, vel prioribus excusatis rejectisve, non confestim aliorum nomina ediderit, jus non habet vindicandorum sibi bonorum intestatorum filiorum* ». Ainsi, si une mère ne demande pas de tuteurs pour ses enfants impubères, ou ne provoque pas la nomination de nouveaux tuteurs, lorsque les premiers ont été écartés ou excusés, elle est punie par la perte de la succession laissée par ces enfants. Cette mesure est prise dans l'intérêt des enfants. Il est naturel que la mère qui prétend à leur succession, soit obligée de remplir avec sollicitude les devoirs que lui impose sa maternité.

Avant de rechercher quelle est l'étendue de cette obligation, il convient de déterminer à qui la mère doit adresser sa demande, et dans quel délai elle doit agir. Le magistrat compétent pour la nomination des tuteurs était, à Rome le préteur, et dans les provinces le *præses provinciæ*, ou le magistrat municipal sur un ordre du *præses* (2). D'après les termes mêmes de la constitution de Sévère, la mère doit faire sa demande dans le plus bref délai, *confestim*. Les *Institutes, de sc.*

(1) Loi 2, § 2, livre 26, titre 6, et loi 2, § 23, *ad. sc. Tert.*

(2) Loi 2, § 23, au *Dig, ad. sc. Tert.*

Tert. § 6., disent au contraire que la mère à un an pour faire sa demande, qu'elle n'est punie que si « *intra annum petere neglexerit* ». Ces deux textes se contredisent. Ulpien essaie de les concilier de la façon suivante. Il faut, dit ce jurisconsulte, entendre par le mot *confestim*, le premier moment où la mère a pu former sa demande. Si la mère est empêchée par une infirmité ou toute autre cause grave, elle a un délai d'un an pour obtenir la nomination des tuteurs, mais elle ne doit jamais dépasser ce délai (1).

L'obligation de demander un tuteur pour son enfant est imposée à la mère, quelle que soit la qualité de l'enfant. On n'a pas à distinguer s'il est né *ex justis nuptiis* ou s'il est illégitime (2). Mais les mères mineures de 25 ans en sont dispensées. Les empereurs Dioclétien et Maximin ont décidé que la minorité de 25 ans serait une excuse valable (3). La mère doit agir de son propre mouvement. Si elle fait sa demande sur l'injonction d'une autre personne, il faut la déclarer déchuë de la succession de son enfant. Le jurisconsulte Ulpien décide, qu'un simple avertissement donné à la mère, soit par un cognat, soit par un affranchi, n'entraînerait pas cette conséquence rigoureuse (4).

L'obligation de demander la nomination d'un tuteur entraîne celle de le désigner. Le choix de la mère doit porter sur une personne capable de s'occuper utilement des intérêts du mineur. La constitution de Sévère emploie les mots : *tutores idoneos* pour indiquer cette

(1) Loi 2, § 43, *Dig. ad. scl. Tert.*

(2) Loi 11 Code, livre V, titre 31.

(3) Loi 2 au Code, livre II, titre 35.

(4) Loi 2, § 24, *Dig. ad. scl. Tert.*

capacité. Il ne doit pas porter sur des personnes pouvant invoquer une excuse valable pour refuser la charge de la tutelle. Toutefois l'acceptation de ces personnes constitue pour la mère une excuse suffisante (1). Qu'arrive-t-il si la mère propose au préteur des personnes indignes ou incapables ? De deux choses l'une, ou le préteur n'agrée pas le choix de la mère et celle-ci doit immédiatement faire d'autres propositions ; ou le préteur au contraire confirme ce choix et la mère n'en est pas moins punie par la perte de la succession, malgré la faute commise par le préteur (2). On présume que la mère, en faisant un mauvais choix, a eu l'intention de retarder la nomination des tuteurs, et c'est cette intention frauduleuse que l'on punit.

La mère n'a pas rempli entièrement l'obligation qui lui est imposée par la constitution de Sévère, lorsqu'elle a fait sa demande de nomination de tuteurs. Elle doit veiller à ce que cette nomination ait lieu le plus promptement possible. Bien plus, lorsque les tuteurs ont été nommés, elle doit les contraindre à accomplir matériellement la charge qui leur est imposée, c'est-à-dire à donner leur *auctoritas* au pupille quand elle est nécessaire. Mais là s'arrête son obligation. Elle ne doit pas s'immiscer dans la tutelle, ni apprécier si les tuteurs remplissent bien ou mal leurs fonctions.

Si les tuteurs en exercice viennent à cesser leurs fonctions pour quelque cause que ce soit, la mère doit pourvoir immédiatement à leur remplacement.

Les textes prévoient le cas particulier où le pupille

(1) Loi 2, § 32 et 33, *ad. scl. Tert. Dig.*

(2) Loi 2, § 34 et 35 *Dig. ad. scl. Tert.*

a plusieurs tuteurs. Si l'un d'eux vient à mourir, la mère doit-elle le faire remplacer? Ulpien pense qu'elle y est obligée : « *Puto, licet verba deficiant*, dit ce juris-consulte, *sententiam constitutionis locum habere* » (1). Tryphoninus admet aussi cette obligation, mais il ajoute que la mère doit être excusée si elle ne pourvoit pas au remplacement du tuteur (2). Cette divergence d'opinion entre les deux jurisconsultes peut s'expliquer de la manière suivante. Tryphoninus semble viser le cas où la tutelle est gérée simultanément par plusieurs tuteurs, chacun d'eux étant pleinement compétent pour faire seul tous les actes de gestion qu'il ferait valablement s'il était seul tuteur. En ce cas, si les survivants suffisent à administrer le patrimoine du pupille, les intérêts de celui-ci sont sauvegardés ; on comprend que la mère soit excusée. Ulpien au contraire doit viser le cas où la tutelle est gérée divisément par les tuteurs, chacun d'eux administrant une certaine catégorie de biens, ou encore l'un gérant les biens du pupille situés à Rome, l'autre s'occupant des biens situés en province. Dans ces deux hypothèses, la retraite d'un tuteur peut occasionner un préjudice considérable au pupille. On comprend dès lors, que la mère soit punie, pour n'avoir pas provoqué le remplacement de ce tuteur.

Nous trouvons dans les textes des situations analogues à celles que prévoit Tryphoninus. Toutes les fois que l'intérêt de l'impubère n'exige pas qu'il lui soit nommé un tuteur, la mère doit être excusée, si elle ne s'est pas conformée à la prescription de Sévère. C'est ce que décide Ulpien dans l'hypothèse où les enfants sont

(1) Loi 2, § 40. *Dig. ad. sc. Tert.*

(2) Loi 4, § 1, *Dig.* livre XXVI, titre 6.

penitus egeni (1) et dans le cas où ils sont insolvables (2).

Il existe d'autres cas prévus par les textes où la mère n'est pas en faute, en ne faisant pas nommer de tuteur à son enfant impubère. Ainsi, un père laisse toute sa fortune à sa femme, en chargeant celle-ci de la restituer à ses enfants, lorsqu'ils auront atteint l'âge de puberté. S'il la dispense en même temps de l'obligation de fournir caution pour la restitution de l'hérédité, la mère n'est pas en faute pour n'avoir pas fait nommer de tuteurs à ses enfants. En effet, elle s'est conformée à la volonté du défunt, la dispense de fournir caution impliquant celle de faire nommer des tuteurs. D'autre part nous savons que la mère n'est pas obligée de réclamer des tuteurs pour ses enfants, lorsqu'ils n'ont aucune fortune. Il faut admettre la solution contraire, si le père a imposé à la mère l'obligation de fournir caution. La présence d'un tuteur est nécessaire, en ce cas, pour recevoir les engagements de la caution, et la mère est en faute de n'avoir pas provoqué sa nomination (3).

Que faut-il décider, si le père a dispensé la mère de faire nommer des tuteurs à ses enfants, en la chargeant elle-même de l'administration de leur patrimoine ? A l'époque classique, les femmes ne pouvaient pas être tutrices (4). Le magistrat ne pouvait même pas confirmer le choix que le père avait fait dans son testament et valider la nomination de la mère comme tutrice de ses enfants (5). Toutefois, la mère avait la ressource de

(1) Loi 2, § 26. *Dig. ad. sct. Tert.*

(2) Loi 2, § 45. *Dig. ad. sct. Tert.*

(3) Loi 2, § 46. *Dig. ad. sct. Tert.*

(4) Loi 1 Code, Livre V, titre 35.

(5) Loi 26, *principium*, livre XXVI, titre 2, *Digeste*.

s'adresser au prince et d'obtenir la tutelle par décision spéciale (1). Elle n'était pas obligée de prendre ce parti. Si elle se croyait incapable de gérer utilement la tutelle, elle pouvait s'adresser au magistrat compétent et requérir la nomination d'un autre tuteur, au mépris de la volonté de son mari. Si elle ne prenait aucun de ces deux partis, elle était coupable et perdait le droit de succéder à ses enfants. C'est ce que décide Ulpien dans la loi 2 § 25 au *Dig. ad sct. Tert.* Plus tard, au Bas-Empire, des constitutions impériales permirent aux femmes veuves, moyennant certaines conditions et à défaut de tuteurs testamentaires ou légitimes, de demander la tutelle de leurs enfants. Elles devaient jurer de ne pas se remarier. Si elles manquaient à leur serment, elles encouraient certaines déchéances que nous indiquerons plus loin. En tous cas, elles devaient faire nommer un nouveau tuteur, avant de contracter leur second mariage. Si elles n'accomplissaient pas cette formalité, elles perdaient leurs droits à la succession des enfants de leur premier mari.

L'obligation pour la mère de faire nommer des tuteurs à ses enfants impubères comprenait-elle aussi celle de faire nommer des curateurs, lorsqu'ils étaient nécessaires ? Le rescrit de Sévère est muet sur ce point. Ulpien fait les distinctions suivantes : La mère est en faute, si elle ne fait pas nommer de curateurs à ses enfants impubères, dans tous les cas où la loi exige cette nomination ; car leurs intérêts l'exigent (2). *A fortiori* doit-elle provoquer la nomination de curateurs

(1) Loi 18, livre XXVI, titre 1. *Dig.*

(2) Loi 2, § 29. *Dig. ad. sct. Tert.*

aux fous et aux insensés (1). Au contraire, la mère n'est pas tenue de faire nommer des curateurs à ses enfants pubères mais mineurs de 25 ans ; le soin de former cette demande était laissé à l'enfant lui-même (2).

Nous savons quelle est la sanction de l'obligation imposée à la mère par la constitution de Sévère. Il importe de déterminer quelle est l'étendue de cette sanction. Les termes mêmes de la constitution semblent la restreindre à la perte de la succession *ab intestat* : *jus non habeat vindicandorum sibi bonorum intestatorum filiorum*. Faut-il interpréter strictement ce texte, ou au contraire admettre la mère au bénéfice de tout ce qui lui est laissé en dehors de la succession *ab intestat* ? Exemple : un père charge son fils d'un fidéicommiss au profit de la mère, ou bien laisse un legs à cette dernière, sous la condition que le fils mourra *intestat* ou sans laisser de descendants. Autre hypothèse ; un père fait son testament et y joint une substitution pupillaire au profit de la mère. Celle-ci perd-elle le bénéfice de cette substitution, si elle ne demande pas de tuteur pour l'enfant auquel elle est substituée. Tryphoninus prévoit la première hypothèse, et décide (3) que la mère qui n'a pas fait nommer de tuteur à son fils impubère, n'est pas pour cela déchue du bénéfice du fidéicommiss ou du legs. Nous ne connaissons pas de texte qui ait prévu la deuxième hypothèse. Nous donnerons la même solution, parce que dans les deux cas la mère ne tient pas la libéralité de l'enfant vis-à-vis duquel elle s'est rendue coupable. Au Bas-Empire, la législation change.

(1) Loi 2, § 31. *Dig. ad. sc. Tert.*

(2) Loi 2, § 29. *Dig. ad. sc. Tert.*

(3) Loi 4, § 3. *Dig.* Livre XXVI, titre 6.

Nous trouvons en effet au Code une constitution des empereurs Théodose et Valentinien ainsi conçue (1) :
« Que les héritiers présomptifs d'un pupille le sachent,
« s'ils n'ont pas, conformément à la loi, demandé un
« tuteur pour ce pupille, dans l'année qui suit la mort
« de son père, ils seront privés du droit de lui succé-
« der soit *ab intestat* soit par droit de substitution, si
« le pupille décède avant la puberté ». La mère se trouvant au nombre des héritiers présomptifs de son fils impubère est soumise à cette règle et ne peut désormais rien recueillir de son fils, quelle que soit l'origine de sa vocation.

La constitution de Sévère s'appliquait-elle seulement au cas où la mère invoquait le sénatus-consulte Tertulien, ou bien aussi à celui où elle réclamait la succession de son enfant *jure prætorio*? La généralité des termes de la constitution et les motifs qui l'ont occasionnée nous font croire que la mesure de Sévère était générale et s'appliquait dans le cas où la mère invoquait la succession prétorienne, comme dans celui où elle succédait *ex Tertulliano*.

La déchéance encourue par la mère disparaissait, si l'enfant vis-à-vis duquel elle se trouvait en faute, mourait pubère sans l'avoir exhéredée. Cet enfant aurait pu l'écarter en instituant un héritier testamentaire; il ne l'a pas fait; la loi présume qu'il a voulu lui laisser sa succession (2).

(1) Loi 10 au Code, livre VI, titre 58, *de leg. hereditibus*.

(2) Loi 3 au Code, livre VI, titre 56.

§ II. -- Des modifications apportées au *jus liberorum* par les Constitutions impériales, et de la suppression de cette condition par Justinien.

Trois constitutions de Constantin, Valentinien I^{er} et Valens, Théodose II et Valentinien III ont commencé à détruire le *jus liberorum*. Ces constitutions sont très obscures. Voici l'interprétation la plus généralement admise.

Dans la première, datée de 321, Constantin innove d'une façon timide. En concours avec des frères et sœurs consanguins, la mère est toujours écartée de la succession. Sur ce point, il n'est apporté aucune modification à la règle ancienne. Si la mère vient en concours avec des oncles paternels et à leur défaut avec leurs descendants, au lieu d'écarter complètement ces agnats, comme elle le faisait avant la constitution, elle partage la succession avec eux, et elle en prend les deux tiers ou le tiers, suivant qu'elle a ou qu'elle n'a pas le *jus liberorum*. Ce partage a lieu même dans le cas où les oncles paternels et leurs descendants ont été émancipés, quand par suite l'agnation a été rompue entre eux et le *de cujus*. Le *jus liberorum* conserve de l'importance dans ce cas. Il est complètement supprimé à l'égard des agnats plus éloignés que l'oncle paternel et ses descendants. La mère, qu'elle soit ou non *liberis honorata*, prend le tiers de la succession et leur laisse les deux autres tiers. On le voit, ses droits sont à la fois augmentés et diminués dans cette constitution, augmentés par la suppression du *jus liberorum* à l'égard de certains agnats, diminués

par le partage qu'elle est obligée de subir avec des agnats qu'elle excluait dans l'ancienne législation.

La constitution de Constantin ne s'occupait pas des frères émancipés du *de cujus* qui sont cependant préférables à l'oncle paternel dans l'ordre des cognats. La constitution de Valentinien I^{er} et de Valens vint combler cette lacune. Désormais, les frères émancipés, au lieu d'être exclus par la mère comme autrefois, viennent en partage avec elle et prennent le tiers de la succession si elle a le *jus liberorum*, les deux tiers si elle ne l'a pas. La situation de la mère à l'égard des sœurs consanguines n'est pas modifiée. Avec le *jus liberorum*, elle leur enlève la moitié de la succession ; *non liberis honorata*, elle est primée par elles.

Enfin la constitution de Théodose II et Valentinien III restreignit les droits accordés par les constitutions précédentes aux oncles paternels et aux frères émancipés. Désormais, la mère en concours avec eux, prit dans tous les cas, qu'elle eût ou non le *jus liberorum*, les deux tiers de la succession. Il est probable que la même restriction fut admise à l'égard des agnats autres que les oncles paternels et les frères émancipés, et que leur droit fut réduit aussi à un tiers de la succession. La constitution de Théodose II et Valentinien III ne modifia pas l'ancien droit, dans le cas où le concours s'établissait entre la mère et des frères et sœurs agnats du *de cujus*.

Tel était l'état de la législation à l'époque de Justinien. Le *jus liberorum* était bien amoindri ; son importance était presque nulle puisqu'il ne produisait ses anciens effets que dans un seul cas, celui où la mère venait à la succession de son fils avec des sœurs con-

sanguines du défunt. Justinien, par une constitution de l'année 528 supprima tout à fait cette condition « *Illam injuriam, quæ contra matrem defuncti, vel defunctæ præteritis fiebat temporibus, pro justitiæ ratione amputamus, et legitima jura quæ ex Tertulliano senatus-consulto ei præstantur, omnimodo eam habere sancimus, licet tres liberos ingenua vel libertina quatuor minime pepererit* » (1). Les Institutes, livre III, titre III, indiquent de la façon suivante ce changement de législation : « Pour nous, dans une constitution insérée dans notre code, prenant en considération les sentiments naturels, les labeurs de l'enfantement, le péril et parfois même la mort qui en résultent pour les mères, nous avons cru devoir venir à leur secours : et il nous a paru dur de faire tourner contre elles une circonstance toute fortuite. Si en effet une femme ingénue n'avait pas eu au moins trois enfants et une affranchie au moins quatre, elle était injustement frustrée de la succession de ses enfants ; mais était-elle donc répréhensible pour n'être pas devenue mère un plus grand nombre de fois ? Aussi avons-nous pleinement accordé le droit de succession légitime aux mères soit ingénues soit affranchies, et cela bien qu'elles n'aient mis au monde ni trois ni quatre enfants mais seulement le défunt ou la défunte ».

Quelques interprètes pensent que le *jus liberorum* n'a pas été supprimé par Justinien, mais par une constitution antérieure des empereurs Honorius et Théodose, rendue en l'année 410. Cette constitution relatée au

(1) Loi 2 au Code, livre VIII, titre 59, *de jure liberorum*.

code Théodosien (1) et au code de Justinien (2) est ainsi conçue : « *Nemo post hâc a nobis jus liberorum petat ; quod simul hâc lege omnibus concedimus* ». Il semble résulter de la généralité de ces termes, qu'Honorius et Théodose concèdent le *jus liberorum* à toutes les femmes, par suite le rendent inutile pour l'avenir. Mais avec cette interprétation, la constitution de Justinien et le passage des Institutes que nous avons cités ne s'expliquent pas. On ne comprend pas non plus la constitution de Théodose II et Valentinien III, datée de 426 et postérieure par suite à la suppression présumée du *jus liberorum*. La constitution de Justinien et les Institutes sont trop précises et trop affirmatives pour qu'on puisse mettre en doute la véracité du fait qu'elles allèguent. Nous croyons que le *jus liberorum* a été réellement supprimé par Justinien et nous écartons la difficulté résultant de la loi 1 *de jure liberorum* de la façon suivante : A l'époque où régnait Constantin, il existait trois applications différentes du *jus liberorum*. Cette condition était exigée : 1^o pour la capacité entre époux de recueillir l'un de l'autre ; 2^o pour les dispenses de tutelle et de curatelle ; 3^o pour le droit des mères dans la succession de leurs enfants. Or de ces trois applications du *jus liberorum*, les deux dernières subsistaient encore sous Justinien. La première seule fut supprimée par Honorius et Théodose. Ce qui le prouve, c'est que la loi *nemo post hâc*..... est immédiatement précédée dans le code Théodosien d'un fragment de loi, la loi 2, qui donne aux époux la pleine capacité de se faire des libéralités, alors même qu'ils seraient sans enfants. Or

(1) Loi 3, liv. VIII, titre I7, *de jure liberorum*.

(2) Loi 1, livre VIII, titre 59, *de jure liberorum*.

ce fragment porte la même date et est adressé au même magistrat que la loi 3. Il est permis de supposer que ces deux textes n'en formaient originairement qu'un, présentant un sens complet, et qu'ils ont été séparés dans le code Théodosien par suite d'une erreur de copiste. La loi 3 ne doit pas être interprétée isolément. Pour en comprendre la portée, il faut la rapprocher de la loi 2 qu'elle complète. Cette interprétation concilie parfaitement la constitution d'Honorius et Théodose avec celle de Justinien (1).

§ 3. — Situation spéciale de la mère qui se remarie.

Une constitution des empereurs Gratien, Valentinien et Théodose, qui porte la date de l'année 382, a créé une situation particulière à la femme qui se remarie. Si cette femme perd un des enfants issus de son premier mariage, elle ne peut lui succéder *ab intestat* que pour l'usufruit des biens auxquels elle est appelée. Elle laisse la nue-propriété aux frères et sœurs du *de cujus*. Si tous les enfants qu'elle a eus de son premier mariage sont morts, la mère remariée n'encourt pas cette déchéance, elle conserve la pleine propriété des biens de ces enfants. (2)

Théodose et Valentinien restreignirent cette incapacité aux biens que le *de cujus* avait recueillis dans la

(1) En ce sens, consulter Cujas, tome VIII, page 1034. MM. Accarias, tome I, p. 4203, note 1 (4^e édition) et Ortolan, tome II, nos 1061 et 1062 (11^e édition).

(2) Loi 3, § 1 au Code, livre V, tit. 9. *De secundis nuptiis*.

succession de son père. Justinien maintint cette règle dans la nouvelle 22.

Nous avons supposé jusqu'ici que la mère ne se remariait qu'après l'expiration de l'année de deuil, et qu'elle n'avait pas prêté le serment de rester veuve pour obtenir la tutelle de ses enfants. Dans ces deux dernières hypothèses, elle était traitée plus rigoureusement encore. Elle encourait l'infamie par le fait seul de son second mariage (1). Elle perdait tout ce que son premier mari lui avait donné entre vifs et par testament. Elle ne pouvait disposer que d'une partie de ses biens à l'égard de son second mari. Enfin, elle perdait une partie de ses droits de succession *ab intestat*.

(1) Loi 1, au Code, livre V, tit. 9.

APPENDICE

DU DROIT DE LA MÈRE D'APRÈS LES NOVELLES DE JUSTINIEN

Les constitutions de Justinien avaient amélioré d'une façon notable les rapports de succession entre la mère et ses enfants. La suppression du *jus liberorum*, la part plus grande faite à la cognation, constituaient un grand progrès sur la législation antérieure. Cependant il existait encore des règles arbitraires dans cette succession, notamment l'exclusion de la mère par le père.

La nouvelle 118 fit disparaître ces derniers restes de la législation ancienne. Elle établit un nouveau système successoral basé uniquement sur les affections naturelles du défunt. Dans cette nouvelle organisation des successions, il n'y a plus de différences entre les sexes, entre les agnats et les cognats, les descendants par les mâles et les descendants par les femmes. Les descendants du défunt lui succèdent à l'exclusion de tous autres parents. A défaut de descendants, viennent les ascendants : Le plus proche en degré exclut les autres. Dans cet ordre, la mère vient au premier rang en partage avec le père, mais ce dernier conserve les droits d'usufruit qu'il avait sur les biens adventices de son enfant. Le père et la mère en concours avec des frè-

res et sœurs germains du *de cujus* ne les excluent pas, mais partagent la succession avec eux. Une égalité absolue règne entre les co-partageants, chacun d'eux prend une part virile. Dans ce cas, le droit d'usufruit du père sur les biens adventices du défunt disparaît.

La novelle 127, rendue quelques années plus tard, modifia légèrement la novelle 118, en décidant que les enfants des frères et sœurs germains prédécédés pourraient exercer les droits de leurs père et mère et concourir avec les ascendants.

DEUXIÈME PARTIE

DU SÉNATUS-CONSULTE ORPHITIEN

GÉNÉRALITÉS

Le sénatus-consulte Orphitien est la conséquence et le complément nécessaire du sénatus-consulte Tertullien. Il était en effet illogique d'appeler la mère à la succession légitime de ses enfants et de refuser à ceux-ci un droit réciproque. Étrangers à la famille de leur mère, les enfants ne lui succédaient *jure civili* que lorsqu'elle était sous la *manus* de leur père. *Jure prætorio*, ils venaient au dernier rang, après tous les agnats, au moyen de la *bonorum possessio unde cognati*. Le sénatus-consulte Orphitien fit disparaître cette injustice, en accordant aux enfants sur la succession de leur mère les mêmes droits que le sénatus-consulte Tertullien avait conférés à la mère sur la succession de ses enfants.

Ce sénatus-consulte date de l'an de Rome 931. Il fut rendu sous le règne des empereurs Marc-Aurèle et Com-

mode et sous le consulat d'Orphitus et de Rufus (1). Ulpien (2) lui assigne la même date, mais il désigne Marc-Aurèle fils adoptif d'Antonin par son nom d'adoption : « *sed postea imperatorum Antonini et Commodi oratione* ».

Le sénatus-consulte Orphitien innove à l'égard des seuls enfants de la mère. Il ne s'occupe pas des descendants du degré ultérieur qui continuent à être primés par les agnats de la femme *de cujus*. Nous verrons les modifications apportées à cette règle au Bas-Empire.

La succession établie par le sénatus-consulte Orphitien présente les mêmes caractères que celle des mères à leurs enfants. Résultant de la parenté naturelle, elle est complètement indépendante de la *capitis diminutio minima* subie, soit par le successible, soit par le défunt de son vivant. Il n'est pas nécessaire que les enfants soient *sui juris* pour qu'ils puissent recueillir l'hérédité de leur mère. Enfin à la différence des héritiers siens, mais comme les agnats, les enfants doivent faire adition d'hérédité.

Nous aurons peu de développements à donner sur le sénatus-consulte Orphitien, parce que nous avons examiné la plupart des règles qui le concernent à propos du sénatus-consulte Tertullien, et en second lieu, parce que les textes qui s'en occupent sont peu nombreux. Justinien, dans ses *Institutes* et Paul dans ses *Sentences* lui consacrent un titre très court. Au *Digeste*, nous trouverons quelques textes d'Ulpien, et des fragments peu nombreux de Paul Modestin et Pomponius. Enfin

(1) Inst. Just. livre III, titre IV, *princip.*

(2) Ulpiani, *regulæ* XXVI, 7.

il existe au Code un titre spécialement consacré au sénatus-consulte Orphitien, le titre 57 du livre VI.

Nous rechercherons, comme nous l'avons fait pour le sénatus-consulte Tertullien :

1^o A quelles conditions les enfants succèdent à leur mère ;

2^o Dans quel rang ils viennent à sa succession ;

3^o Quelles ont été les modifications apportées au sénatus-consulte Orphitien par les constitutions impériales du Bas-Empire et par Justinien.

CHAPITRE I

CONDITIONS D'APPLICATION DU SÉNATUS-CONSULTE ORPHITIEN.

I. — Les enfants ne pouvaient succéder à leur mère *ex Orphitiano* que s'ils étaient citoyens romains. Paul l'affirme dans ses *Sentences* (1) : « *Ad legitimam intestatæ matris hereditatem filii cives Romani, non etiam Latini admittuntur* » et il ajoute : « *cives autem Romani eo tempore esse oportet quo iis defertur, et ab iis legitima hereditas aditur* ».

II. — En second lieu, l'application du sénatus-consulte était subordonnée à l'existence du lien de cognation entre la mère et l'enfant. Nous l'avons vu à propos du sénatus-consulte Tertullien, si le lien de cognation n'a pas pu se former entre eux, parce que la mère est restée en état de servitude pendant toute la durée de sa grossesse, l'enfant ne peut pas réclamer le bénéfice du sénatus-consulte. Il en est de même si le lien de cognation, après s'être formé régulièrement, a été rompu par suite d'une *maxima* ou d'une *media capitis diminutio*. Voici quelques cas douteux dans lesquels les jurisconsultes se montrent favorables à l'enfant : Une femme esclave, à qui la liberté fidéicommissaire a été laissée,

(1) Paul, *Sent.* IV, X, 3.

accouche avant d'avoir été affranchie. S'il y a eu *mora* de la part du grévé de fidéicommis, elle est réputée avoir donné le jour à un ingénu. Par suite, l'enfant pourra lui succéder *ex Orphitiano*. C'est ce que décide Ulpien (1). Justinien confirme cette décision (2). — L'enfant qui, conçu en servitude, naît après l'affranchissement de sa mère, est admis au bénéfice du sénatus-consulte Orphitien. Il en est de même de l'enfant conçu et né pendant la captivité de sa mère qui recouvre ensuite la liberté avec elle. Le *jus postliminii* efface en ce cas la captivité et répute non avenues, à leur égard, les conséquences attachées à la servitude (3). — L'enfant qui, libre au moment de la mort de sa mère, tombe en esclavage avant de faire adition d'hérédité, ne peut plus invoquer le sénatus-consulte Orphitien, même s'il recouvre immédiatement la liberté. C'est la conséquence de la *maxima capitis diminutio* qu'il a subie. Cependant, il redevient capable de succéder, s'il obtient du prince une *restitutio in integrum* (4).

III. — Enfin l'enfant ne pouvait succéder à sa mère, qu'autant que celle-ci était *sui juris*; les filles de famille, ne possédant rien en propre, ne pouvaient pas laisser de succession.

Telles sont les trois conditions auxquelles était subordonné l'exercice du sénatus-consulte Orphitien. Aucune autre n'était exigée. Ainsi, l'enfant *alieni juris* était aussi capable de succéder que l'enfant *sui juris* (5). Dans le droit classique, il acquérait pour la personne sous la

(1) Loi 1, § 3. *Dig. ad. scl. Tert.*

(2) Loi 6 au Code, livre VI, titre 57. *ad. scl. Orph.*

(3) Loi 1 § 3. *Dig. ad. scl. Tert.*

(4) Loi 1 § 4 *Dig. ad. scl. Tert.*

(5) Lois 6, *principium* et 9 au *Dig. ad. scl. Tert.*

puissance de laquelle il se trouvait. Après la création des *bona adventitia* par Constantin, il put conserver la nue-propriété des biens ; c'est le père qui en avait l'usufruit. Une constitution des empereurs Théodose II et Valentinien III attribua au père l'usufruit d'une part virile, lorsque l'enfant héritier de sa mère était *sui juris* (1).

Il n'y avait pas non plus à distinguer pour l'application du sénatus-consulte Orphitien si l'enfant était légitime ou naturel, même *vulgo quæsitus* : « *Filii vulgo quæsitæ ad legitimam matris hereditatem adspirare non prohibentur* » nous dit Paul dans ses *Sentences* ; et il en donne le motif suivant : « *quia pari jure, ut ipsorum matribus, ita ipsis matrum hereditates deferri debuerunt* » (2). Justinien confirme cette règle dans ses *Institutes* : « *Novissime sciendum est etiam illos liberos qui vulgo quæsitæ sunt, ad matris hereditatem ex hoc senatus-consulto admitti* » (3). Plus tard, dans une constitution insérée au Code, ce prince décida que les enfants *vulgo concepti* issus d'une mère *illustris*, ne pourraient rien prendre dans l'hérédité maternelle, lorsqu'ils se trouveraient en présence d'enfants légitimes (4).

Il ne fallait pas rechercher davantage si les enfants invoquant le sénatus-consulte Orphitien étaient nés d'un seul mariage ou de plusieurs. C'est ce que décide Modestin (5).

Enfin les enfants étaient admis à la succession de leur mère, qu'elle fût ingénue ou affranchie (6).

(1) Loi 3 au Code, VI, 60, *de bon. mat.*

(2) Paul, *Sent.* IV, X, 1.

(3) Inst. Just. III, IV, 3.

(4) Loi 5 au Code, *ad. sc. Orph.* VI, 57.

(5) Loi 4, *Dig. ad. sc. Tert.*

(6) Loi 1, § 1. *Dig. ad. sc. Tert.*

CHAPITRE II

DU RANG QU'AVAIENT LES ENFANTS DANS LA SUCCESSION DE LEUR MÈRE.

Les enfants venaient au premier rang à la succession de leur mère. Ils ne succédaient pas comme héritiers siens, puisque les femmes ne pouvaient pas en avoir, mais ils les remplaçaient et excluaient comme ceux-ci tous les parents de leur mère. Il faut cependant faire une exception en faveur de la mère de la défunte, lorsqu'elle pouvait invoquer le sénatus-consulte Tertullien. Nous avons vu plus haut que la mère et ses petits-enfants ayant des droits égaux devaient partager la succession, chacun d'eux prenant une part virile. Mais il fallait pour cela que le concours s'établît entre la mère et ses seuls petits enfants. La présence d'un parent préférable à la mère suffisait à l'écarter au profit de ses petits-enfants, qui recueillaient seuls la succession. Nous savons aussi qu'une constitution des empereurs Gracien, Valentin et Théodose décida que les petits enfants écarteraient leur grand'mère. (1) Justinien fait allusion à cette constitution dans ses Institutes : (2) « *sed et filia suæ mortuæ filius vel filia opponitur ex*

(1) Loi 4 au Code, VI-57.

(2) Inst. Just. III-III-3.

« *constitutionibus matri defunctæ, id est aviæ suæ.* »

Cette exception admise, la règle s'appliquait dans toute sa rigueur. Les enfants écartaient tous les autres parents de leur mère, même ses frères et sœurs, à plus forte raison les autres agnats. Ils primaient aussi le père émancipateur, si la mère avait été émancipée, et son patron, si c'était une affranchie. (1)

Connaissant l'ordre dans lequel les enfants succédaient à leur mère, nous avons à rechercher ce qui se passait :

1^o Si, parmi les héritiers, les uns faisaient adition d'hérédité, les autres au contraire répudiaient la succession ou mouraient avant d'avoir pu faire adition.

2^o Si tous répudiaient à la fois.

I. — En ce qui concerne la première hypothèse, Justinien donne la règle suivante, applicable du reste à tous les héritiers légitimes : « Si de plusieurs héritiers légitimes, quelques-uns ont répudié la succession ou ont été empêchés de faire adition par la mort ou par quelque autre cause, leur part accroît à ceux qui ont fait adition ; et ceux qui ont fait adition fussent-ils déjà morts, l'accroissement n'en aurait pas moins lieu au profit de leurs héritiers » (2). Ainsi la mère laisse trois enfants : Primus et Secundus font adition, Tertius au contraire répudie ou meurt avant de s'être prononcé. Sa part dans la succession vient augmenter celle de Primus et Secundus (3) : « *itaque si ex duobus* » (filiis) *alter adierit, alter repudiaverit hereditatem,* « *ei portio ad crescet.* » Et si l'un des deux est mort, au

(1) Loi 1, § 9, *in fine. Dig. ad scilicet Tert.*

(2) Inst. Just. III-IV-4.

(3) Loi 1, § 9. *Dig. ad scilicet Tert.*

moment où il est certain que Tertius ne recueillera pas sa part, cette part n'appartiendra pas seulement au survivant, mais elle sera partagée entre ce dernier et les héritiers du défunt. Nous trouvons ici l'application des règles ordinaires de l'accroissement. L'accroissement est forcé, il est la conséquence nécessaire de la première adition. Bien plus, il a lieu plutôt pour la part héréditaire qui a été acceptée, en quelques mains qu'elle se trouve, que pour la personne de l'héritier.

Il résulte encore de la règle édictée par le paragraphe 4 des Institutes de Justinien, que la personne, qui meurt avant d'avoir pris parti, ne transmet pas à ses héritiers le droit qu'elle avait de faire adition ou de répudier. C'était en effet un principe, toujours admis en Droit romain, que l'adition et la répudiation pouvaient être faites uniquement par la personne appelée à l'hérédité. Ce principe reçut deux très légères atteintes, l'une des empereurs Théodose et Valentinien, concernant certains héritiers testamentaires, l'autre de Justinien, relative aux deux hérédités testamentaire et *ab intestat*. Par une constitution datée de 529, ce prince décida que les personnes appelées à une succession soit testamentaire, soit *ab intestat*, pourraient transmettre leurs droits à leurs propres héritiers, si elles mouraient dans l'année qui suivait la délation de l'hérédité, sans avoir accepté ni répudié (1).

II. — Dans le cas où tous les enfants appelés à l'hérédité de leur mère par le sénatus-consulte Orphitien sont défaillants, il s'opère une dévolution de l'hérédité au profit du plus proche agnat ou du patron de la

(1) Loi 49, au Code VI, 30. *De jure deliberandi*.

défunte : « *si forte sit filius et patronus, repudiante filio, patrono defertur* (1). »

Il peut arriver qu'un enfant, après avoir déclaré qu'il ne voulait pas faire adition, revienne sur sa détermination, avant que l'agnat le plus proche du *de cujus* ait pris parti. Peut-il recueillir l'hérédité de sa mère, malgré sa première déclaration ? Le jurisconsulte Paul pense qu'il le peut, pourvu qu'il n'y ait pas une année d'écoulée depuis le jour de la délation de l'hérédité. Et cela est logique, ajoute le jurisconsulte, puisque les descendants ont un an pour demander la possession de biens *unde liberi* (2). L'empereur Gordien adopte l'avis contraire : « *Cum ignorantia juris facile excusari non possis si major annis (viginti quinque) hereditati matris tuæ renunciasti, serâ prece subveniri tibi desideras* » (3).

La dévolution pourrait-elle avoir lieu, si l'enfant appelé à la succession de sa mère, après avoir fait une adition régulière, obtenait une *restitutio in integrum* qui le rendrait étranger à la succession ? Ulpien pense que la dévolution peut très bien avoir lieu, parce que, dit-il, la dévolution se produit toutes les fois que l'enfant ne veut pas recueillir l'hérédité. Or, dans l'hypothèse prévue : « *hic non vult, et si aliquando voluit* (4) ».

Ce n'est pas à l'ouverture de la succession qu'il faut se placer mais au moment où l'enfant répudie, pour savoir quels sont ceux qui à son défaut succéderont à la mère. Voici l'hypothèse proposée par Ulpien (5). Une

(1) Loi 1, § 9 *in fine*, *Dig. ad sct. Tert.*

(2) Loi 6, § 1, *Dig. ad. sct. Tert.*

(3) Loi 2 au Code, I, 18 *de juris et facti ignorantia*.

(4) Loi 1, § 10, *Dig. ad. sct. Tert.*

(5) Loi 1, § 11, *Dig. ad. sct. Tert.*

femme meurt, laissant un fils, un frère consanguin et un neveu issu du consanguin. Pendant que le fils délibère, le consanguin meurt puis le fils répudie. L'hérédité sera-t-elle dévolue au fils du consanguin? Ulpien pense avec Justinien qu'il y a lieu à la dévolution au profit de cet agnat.

CHAPITRE III.

DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU SÉNATUS-CONSULTE ORPHITIEN.

Nous connaissons déjà deux changements apportés à la législation du sénatus-consulte Orphitien.

Le premier résulte d'une constitution des empereurs Gratien, Valentinien et Théodose. Cette constitution supprima le partage que nous avons admis entre les enfants et leur grand mère et donna la préférence aux enfants (1).

Le second est l'œuvre de Justinien. Ce prince décida que les enfants *vulgo concepti*, venant à la succession d'une femme *illustris* avec d'autres enfants légitimes, ne prendraient rien dans l'hérédité maternelle (2).

Nous avons deux autres modifications aussi importantes à signaler :

Le sénatus-consulte Orphitien appelait à l'hérédité les seuls enfants de la défunte. Il n'innovait pas à l'égard des descendants d'un degré ultérieur qui continuaient à être exclus par les agnats. Une constitution de Valentinien II, Théodose et Arcadius, datée de l'année 389 admit les petits enfants à succéder à leur grand-mère.

(1) Loi 4 au Code VI, 57.

(2) Loi 5 au Code VI, 57.

Toutefois, une restriction était apportée à leurs droits. Ils devaient laisser un quart de la succession aux agnats (1). Justinien continua cette réforme en accordant l'hérédité toute entière aux petits enfants, et en assimilant à ceux-ci les descendants plus éloignés.

Enfin ce prince fit une dernière réforme en faveur des enfants nés en esclavage. Ces enfants ne succédaient pas à leur mère d'après le sénatus-consulte Orphitien, car la *cognatio servilis* ne pouvait pas servir de base à un droit de succession. A partir de Justinien, ils purent lui succéder, mais à la condition d'avoir été affranchis avant l'ouverture de la succession (2).

Par suite de ces réformes successives, le droit des enfants et petits enfants dans la succession de leur mère et aïeule était pleinement reconnu. Pour eux la transformation, que Justinien devait faire subir à l'ancien système des successions *ab intestat*, était moins nécessaire que pour la mère succédant à ses enfants. La nouvelle 118 ne fit que confirmer et consacrer leurs droits.

(1) Loi 9 au Code VI, 55 *de suis et legit. hered.*

(2) Inst. Just. III, VI, 10.

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

DES SÉNATUS-CONSULTES TERTULLIEN ET ORPHITIEN

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

DU SÉNATUS-CONSULTE TERTULLIEN

GÉNÉRALITÉS.	7
CHAPITRE PREMIER. — Conditions d'application du sénatus-consulte Tertullien.	11
§ 1. — Conditions concernant exclusivement la mère. Du <i>jus liberorum</i>	11
§ 2. — Conditions ne concernant pas exclusivement la mère.	13
CHAPITRE II. — Du rang qu'avait la mère dans la succession de ses enfants.	20
§ 1. — La mère est en concours avec des descendants du <i>de ejus</i>	20

§ 2. — La mère est en concours avec des ascendants paternels du <i>de cajs</i>	24
§ 3. — La mère est en concours avec des agnats.	28
CHAPITRE III. — Caractères de la succession établie par le senatus-consulte Tertullien.	31
CHAPITRE IV. — Modifications apportées au senatus-consulte Tertullien par les constitutions impériales et par Justinien	36
§ 1. — De la nomination des tuteurs.	37
§ 2. — Modifications apportées au <i>jus liberorum</i>	45
§ 3. — Situation spéciale de la mère qui se remarie.	49
APPENDICE. — Du droit de la mère d'après les nouvelles de Justinien	51

DEUXIEME PARTIE

DU SÉNATUS-CONSULTE ORPHITIEN

GÉNÉRALITÉS.	53
CHAPITRE PREMIER. — Conditions d'application du senatus-consulte Orphitien.	56
CHAPITRE II. — Du rang qu'avaient les enfants dans la succession de leur mère.	59
CHAPITRE III. — Des modifications apportées au senatus-consulte Orphitien	64

DROIT FRANÇAIS

DE

L'ÉLECTORAT & DE L'ÉLIGIBILITÉ

POLITIQUES

INTRODUCTION

Chez les Grecs et les Romains, le suffrage politique n'était pas organisé comme il l'est aujourd'hui ; les citoyens participaient directement et sans intermédiaire à l'exercice de la puissance publique ; chacun d'eux possédait une partie du pouvoir, votait la loi, nommait les magistrats, prononçait des jugements.

Ce régime politique est impraticable dans les nations modernes : comment en effet réunir tous les citoyens d'un grand État, quel forum serait assez grand pour les contenir ? Les préoccupations matérielles, les exigences de la vie empêcheraient au reste le plus grand nombre de se consacrer aux affaires. En Grèce et à Rome, les esclaves chargés de pourvoir aux besoins des citoyens,

laissaient à ceux-ci les soucis de la vie politique. L'esclavage a disparu, proscrit par toutes les nations civilisées.

Lorsque le gouvernement direct n'a plus été possible, par suite de l'agrandissement territorial des États, et de l'accroissement de la population, il a fallu, ou confier à un seul individu, roi, empereur ou dictateur, le soin d'exercer la souveraineté populaire, ou déléguer à un certain nombre de mandataires, les droits que ne pouvait plus exercer l'universalité des citoyens. Le premier de ces régimes politiques a été pratiqué à Rome : quand le peuple romain eut absorbé toute l'Italie, le pouvoir passa des comices aux mains du Sénat, puis de l'empereur. De même, en France, l'idée féodale ou monarchique a prévalu jusqu'en 1789. Le second de ces régimes politiques, ou régime représentatif, a une origine récente : la représentation apparut pour la première fois, en Angleterre au XIII^e siècle, en France au XIV^e avec les États-généraux. Cette représentation était très imparfaite : à l'origine, les représentants étaient de simples donneurs de conseils ; ils n'avaient qu'une autorité purement morale sur un monarque toujours absolu. Mais ils ont pris peu à peu de l'importance, et grâce au progrès politique, ils se sont transformés en véritables législateurs. En même temps, le caractère de la représentation s'est modifié, il était d'abord *local* : chaque province, chaque ville, chaque bourg même, avait ses représentants chargés de défendre ses intérêts particuliers ; chaque élu était le représentant du bourg qui l'avait choisi ; et non celui du bourg voisin. Actuellement, il n'en est plus ainsi ; l'élu est le représentant du pays tout entier, non celui du département ou de l'ar-

rondissement qui l'a nommé. C'est l'universalité des citoyens qui se trouve représentée par chaque député.

Le gouvernement représentatif s'impose aux nations modernes ; il est presque universellement adopté par elles. Cependant en Europe, la Russie pratique encore le système de l'autocratie pure, et la Turquie a conservé un monarque absolu.

Dans les pays qui ont adopté le régime représentatif, le suffrage politique n'est plus comme autrefois le droit de participer directement au gouvernement, de donner son avis sur les affaires de l'État dans l'assemblée générale des citoyens, mais celui de nommer les représentants, en France les membres du Sénat et de la Chambre des députés. Avant d'aborder l'étude de ce suffrage, il importe de déterminer quelle est sa nature. Constitue-t-il un *droit* ou une *fonction* ? La question présente un grand intérêt pratique : si le suffrage est un *droit*, comme nous allons essayer de le prouver, on doit se montrer favorable à son exercice, et dans le doute sur l'existence ou l'application d'une des conditions auxquelles la loi subordonne cet exercice, il faut interpréter les textes d'une façon très large et très avantageuse pour l'électeur.

La controverse n'est pas nouvelle. En 1789, on avait admis généralement que le suffrage était un *droit* ; depuis, l'école doctrinaire de la monarchie de juillet a soutenu la théorie de l'*électorat fonction*. Royer-Collard, Guizot, de Barante ont été les partisans de ce dernier système.

Exercer le suffrage, dit-on, c'est remplir une fonction ; ce qui le prouve, c'est que tous les législateurs, à toutes les époques, ont subordonné cet exercice à des conditions restrictives. Mais le droit de propriété, a été

lui aussi, de tout temps, soumis à des conditions restrictives : dans les provinces de l'empire Romain, la propriété complète n'existait pas, le propriétaire ne pouvait pas constituer sur son fonds toute espèce de charges. Sous la féodalité, le vassal n'avait pas la libre disposition de ses biens. De nos jours, l'expropriation, les servitudes d'intérêt public sont des restrictions apportées à la propriété. Est-ce une raison pour dire que la propriété n'est pas un droit naturel, mais une fonction ? Au reste, les législateurs sont-ils infaillibles, et parce que tous ont été unanimes à restreindre l'exercice du suffrage, faut-il ériger cette restriction en principe de droit ? Avec un pareil système, les lois devraient être immuables, on ne pourrait ni les modifier, ni les perfectionner. Nous verrons d'ailleurs que les restrictions imposées au suffrage peuvent très bien s'expliquer avec la théorie du droit.

Les partisans de l'électorat fonction tirent un deuxième argument, en faveur de leur doctrine, de la situation faite aux mineurs et aux femmes. Si l'électorat était un droit, disent-ils, les mineurs ne seraient pas privés de sa jouissance, et s'ils n'en avaient pas l'exercice, leur tuteur l'exercerait à leur place, comme tous les autres droits. Les femmes majeures non mariées et ayant la libre disposition de leurs biens participeraient aux élections. En ce qui concerne les mineurs, il est tout naturel qu'ils n'aient pas l'exercice du suffrage, car l'électorat est une chose difficile. Le fait que leur tuteur ne peut pas l'exercer pour eux, ne prouve rien. Il ne faut pas confondre les droits personnels, pour lesquels il n'y a pas à distinguer l'exercice et la jouissance, que peuvent accomplir ceux-là seuls qui ont intérêt à leur

réalisation, et les autres droits dont l'exercice est au contraire distinct de la jouissance. La faculté pour le mineur de faire un testament ou de se marier est bien certainement un droit naturel, personne ne peut le contester, et pourtant le tuteur du mineur ne peut pas tester pour lui, ni se marier en son nom. Or ce fait n'enlève pas le caractère de droit à la faculté de tester et de se marier. Est-il maintenant nécessaire de démontrer que le vote est essentiellement personnel ? Chacun vote dans le sens de son opinion, et l'opinion est absolument personnelle. Qui oserait affirmer que le tuteur votant pour le mineur aura toujours la même opinion et votera dans le même sens que lui ? Lorsque cette conformité d'opinion ne se rencontrerait pas, autoriser le tuteur à voter pour son pupille, ce serait imposer à ce dernier une opinion qui n'est pas la sienne, ce serait le tyranniser. Donc, le fait que le tuteur ne peut pas exercer le suffrage au lieu du pupille ne prouve qu'une chose, c'est que ce droit est essentiellement personnel.

En ce qui concerne les femmes, nous répondrons qu'elles votent dans quelques états, l'Autriche, la Finlande par exemple, et que dans d'autres, leur émancipation politique fait chaque jour des progrès. Qui sait, si dans ces états les femmes ne finiront pas à arriver à l'électorat ? Mais raisonnons sur l'état actuel de la législation : les femmes ne votent pas, parce que la nature ne l'a pas voulu, et non parce que le législateur l'a ainsi décidé arbitrairement. La femme est faite pour vivre au sein de la famille et s'occuper des affaires de sa maison. Son tempérament, sa maternité, sa pudeur lui interdisent les luttes politiques. Le législateur n'a fait que constater et consacrer cet état de la femme.

Les arguments directs en faveur du système que nous défendons sont nombreux, il nous suffira d'indiquer les plus concluants.

Tout le monde paie sa part d'impôts, quelque minime qu'elle soit ; chacun contribuant ainsi aux dépenses sociales, a le droit de surveiller l'emploi des valeurs qu'il a contribué à former. Ce droit ne pouvant pas être exercé directement, doit l'être par des mandataires nommés par l'universalité des citoyens.

Tout membre de la société, s'il est assujetti à des charges, a des droits civils et publics, il est nécessaire qu'il ait le suffrage pour faire respecter ces droits.

Enfin l'égalité civile des citoyens, principe adopté par toutes nos constitutions depuis 1789, a pour corollaire nécessaire l'égalité politique. Pour que cette égalité civile soit maintenue, pour que les intérêts de classes ne puissent pas se reconstituer, il faut que tous les citoyens participent au gouvernement du Pays.

Le suffrage est donc *un droit* ; mais ce principe une fois admis, il ne faut pas en exagérer l'application. Il faut le combiner avec l'intérêt de la société, et ce n'est pas y porter atteinte que d'écarter du scrutin les incapables et les indignes.

Nous ne nous proposons pas d'examiner toutes les questions relatives au droit de suffrage politique. Nous rechercherons simplement quels sont ceux qui l'exercent, et sur quelles personnes il peut porter ; en d'autres termes, quelles sont les règles de *l'électorat et de l'éligibilité politiques*. Nous prendrons les assemblées politiques à leur origine, c'est-à-dire aux premiers États généraux, et nous suivrons les nombreuses transforma-

tions de l'électorat et de l'éligibilité jusqu'à la législation actuelle que nous étudierons en détail.

Ce sujet sera divisé en trois parties : la première sera consacrée à l'histoire ; dans la seconde, nous étudierons la législation actuelle, pour nos deux assemblées politiques, *le Sénat et la Chambre des députés* ; dans la troisième, nous examinerons rapidement les principales législations étrangères.

PREMIÈRE. PARTIE

HISTOIRE DE L'ÉLECTORAT ET DE L'ÉLIGIBILITÉ POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER

DES ÉLECTIONS AVANT 1789.

Les États-généraux ont été les premières assemblées représentatives de la France. Ils avaient, il est vrai, une part bien faible dans le gouvernement. La royauté ne voulait leur reconnaître qu'une autorité consultative. Ils ont quelquefois revendiqué la souveraineté, mais leurs prétentions ont vite été étouffées. Ils étaient convoqués dans les crises graves que traversait la royauté pour lui venir en aide et lui donner des conseils. Les députés profitaient de cette occasion pour soumettre leurs plaintes au roi, et lui exprimer leurs vœux. Les États avaient quelques attributions plus importantes ; ainsi, ils avaient une compétence spéciale pour le vote

de l'impôt. La nécessité du vote de l'impôt par les États a été formellement reconnue en 1311 et 1321, mais la royauté n'a pas toujours respecté cette prérogative. Les États connaissaient en outre des questions relatives à la transmission de la couronne et de la régence. Nous en trouvons des exemples en 1317, 1328, 1483 et 1593. « En certains cas, dit Guy-Coquille, les estats sont appelez non pas comme simples conseillers, mais comme ayans plein et entier pouvoir ; comme si la couronne estait en débat entre deux prétendans » (1).

Les États se sont prononcés quelquefois sur l'acceptation ou le rejet de traités de paix. Ceux de 1359, tenus pendant la captivité du roi Jean, nous en fournissent un exemple.

M. Picot, dans son histoire des États-généraux résume, en termes très précis, le rôle de ces assemblées : « Au point de vue du gouvernement central, dit-il, leur influence fut à peu près nulle. Les États du roi Jean osèrent seuls modifier le Conseil du roi et s'emparer de la conduite des affaires ; mais ni dans le quinzième, ni dans le seizième siècle, ils ne continuèrent de marcher dans cette voie. Les *plaintes* et les *subsides*, voilà leur unique domaine, voilà le seul droit dont ils se soient constitués les gardiens exclusifs et jaloux » (2).

Malgré leur rôle effacé, les États-généraux n'en représentaient pas moins la nation, et ce n'est pas sortir du plan de cette étude, que d'en examiner les règles d'élection.

Les élections aux États-généraux peuvent se diviser en deux périodes : l'une de formation du système élec-

(1) Guy-Coquille, tome I, p. 518.

(2) M. Picot. *Histoire des États-généraux*, tom. IV, p. 292.

toral, allant de 1302, date de la convocation de la première assemblée, à 1560 ; l'autre commençant en 1560 et formant le droit commun de l'ancienne France. Nous consacrerons un paragraphe à chacune de ces périodes ; les États-généraux de 1789 demanderont une étude spéciale, en raison de leur importance.

§ 1. — Des élections aux États-généraux de 1302 à 1560.

On sait quelle fut la cause des premiers États-généraux : Au commencement du XIV^e siècle, Philippe IV ayant voulu lever une taxe sur le clergé, le pape Boniface VIII s'y opposa ; il en résulta une série de démêlés entre eux, à la suite desquels le roi de France fut excommunié. Philippe se décida à faire appel à la nation, et à lui demander son appui. C'est dans ce but qu'il provoqua la réunion des trois classes de la société, noblesse, clergé, tiers-état, en l'année 1302.

Ce n'est pas à cette date qu'il faut faire remonter les premières élections, du moins pour l'ordre de la noblesse et pour une partie du clergé. Pendant toute la première moitié du XIV^e siècle, les nobles furent convoqués directement par le roi ; ces convocations ne s'adressaient pas à tous indistinctement ; ils étaient trop nombreux et de rang trop différent, pour être tous réunis aux États. Ceux-là seuls étaient convoqués qui avaient des fiefs considérables. C'était donc la terre qui donnait le droit de siéger aux États-généraux, mais comme à tout droit correspond un devoir, la convocation régulière entraînait pour le noble l'obligation d'assister à l'Assemblée soit en personne soit par procureur. Ces procureurs étaient quelquefois des roturiers,

ce qui prouve, que le roi ne s'inquiétait pas de la personnalité du comparant, mais de la représentation effective de la terre. Les dames nobles possédant des fiefs recevaient aussi des lettres de convocation; elles devaient comparaître soit personnellement soit par procureurs. Les enfants mineurs étaient convoqués dans la personne de leur *baillistre* ou représentant légal.

Dans l'ordre du clergé, les prélats étaient traités comme les grands vassaux et recevaient du roi des lettres de convocation personnelle. Ils pouvaient aussi se faire remplacer par des procureurs. Les monastères et abbayes étaient convoqués par l'intermédiaire des baillis. Les religieux ne pouvant tous comparaître, et d'autre part, l'organisation des abbayes admettant l'élection des Supérieurs, chaque couvent nommait ses représentants, par voie de suffrage. Les recteurs et curés de paroisse n'étaient jamais convoqués et ne se faisaient pas représenter aux États-généraux. On a donné plusieurs explications de ce fait assez curieux : Le roi ne voulait pas priver les fidèles de leurs pasteurs. Le grand nombre de ces prêtres en rendait la convocation difficile; mais ils auraient pu être convoqués d'une façon générale, et élire des délégués, comme le faisaient les religieux des abbayes; d'autre part, nous voyons bon nombre d'entre eux, assister aux États, comme procureurs des différents ordres. Ne vaut-il pas mieux admettre, avec M. Hervieu (1), que le clergé séculier était exclu des États, parce qu'il n'était pas possesseur de terres, et n'exerçait pas la justice, comme les prélats et les religieux des abbayes.

(1) Hervieu, *Recherches sur l'élection des premiers États-généraux*; revue de législation, tome 3, p. 381.

Comment le tiers assistait-il aux États ? Pour lui, la convocation directe n'était plus possible ; le principe était l'élection des représentants. Le mode d'élection variait suivant les provinces, et même dans chaque province suivant les coutumes locales : Les villes ayant des chartes de commune jouissaient d'une indépendance relative, et ne permettaient pas aux agents du roi de se mêler à leurs élections, surtout dans le Nord. Dans quelques-unes de ces villes, le suffrage était restreint et à deux degrés : les magistrats municipaux, maire, échevins, consuls, produit d'une élection antérieure, nommaient seuls les députés. Dans d'autres, le suffrage était direct et universel, l'universalité des habitants prenait part au vote. Dans d'autres encore, les bourgeois avaient seuls le droit de suffrage. Dans les villes obéissant directement au roi, le représentant de l'autorité royale prenait une part active aux élections. Tantôt, il nommait seul les députés de la ville, à l'exclusion de tous autres électeurs ; tantôt il se contentait de diriger les élections qui étaient faites par tous les habitants, mais il exerçait sur eux une influence considérable. Il est curieux de voir ainsi ces villes tantôt pratiquer le suffrage universel, tantôt être privées complètement de ce droit. Dans les villes seigneuriales, l'élection ne pouvait avoir lieu qu'avec le consentement du seigneur ; celui-ci procédait seul à l'élection, ou demandait le concours des magistrats municipaux de la ville.

Telle était l'origine des députés aux premiers États-généraux. En résumé, pendant presque tout le XIV^e siècle, les nobles et les prélats furent convoqués directement par le roi. Seuls les monastères et abbayes et le tiers procédaient par voie d'élection au choix de leurs représen-

tants. Cette origine dissemblable devait bientôt s'uniformiser : les convocations directes, au lieu d'être la règle, devinrent peu à peu l'exception. Les nobles et les prélats se mirent à nommer des délégués, comme le tiers, et dès les premières années du XV^e siècle, les convocations directes devinrent très rares. Cette transformation résulte probablement en grande partie de l'extension des États-provinciaux (1). Ces assemblées, composées à l'origine des seuls nobles et ecclésiastiques, durent donner l'idée à ceux-ci de nommer des délégués pour les représenter aux États-généraux. De plus, les convocations du roi étaient souvent capricieuses ; les nobles et prélats, durent s'efforcer de bonne heure d'éviter ces convocations, et de se rendre ainsi plus indépendants.

Les représentants étaient choisis par l'ordre auquel ils appartenaient, et ils se considéraient comme mandataires de cet ordre seul. Cependant aux États-généraux de 1483, les *lettres royales* ayant recommandé aux trois ordres, de procéder en corps et non séparément à l'élection des députés, la plupart des bailliages se conformèrent au désir royal ; à Tours, notamment, les représentants des principales villes et abbayes se réunirent avec quelques seigneurs et choisirent en commun l'abbé de Marmoutier, le seigneur de Maillé et Jehan Briçonnet. Chacun de ces députés n'était pas seulement le représentant de son ordre, mais aussi celui des deux autres.

(1) Sous le régime féodal, les grands seigneurs s'entouraient souvent de leurs pairs pour leur demander conseil, et former leur tribunal ; ce fut là l'origine des États-provinciaux. Pendant longtemps ces Assemblées ne furent composées que de nobles et d'ecclésiastiques ; le tiers-état n'y fut admis qu'au XVI^e siècle ; à partir de cette époque, les États-provinciaux se réunirent régulièrement chaque année. Nous n'avons pas à nous occuper du mode de formation de ces Assemblées qui d'ailleurs était celui des États-généraux. Voy. Chéruel, p. 378.

Nous trouvons la preuve de ce fait, dans ce passage d'un discours de Philippe de Poitiers, député de la noblesse de Champagne : « A quel titre, les membres du tiers-
« état osent-ils s'arroger à eux seuls la défense du
« peuple, et se donner ses uniques représentants ? Comme
« si les députés du clergé et de la noblesse n'étaient
« chargés que des intérêts de leur ordre. Qu'ils ouvrent
« leurs lettres de procuration, et ils se convaincront que
« chaque député n'est point élu par un ordre de citoyens,
« ni chargé de procurer exclusivement l'avantage de
« cet ordre ; mais que tous sont également commis pour
« veiller aux intérêts de la province entière ; que les
« députés de la noblesse, par exemple, ne sont pas élus
« par les nobles seulement, mais par les ecclésiastiques
« et par le tiers-état » (1). Cet accord fut malheureusement de courte durée ; l'unité de bailliage disparut, et les trois ordres se séparèrent de nouveau pour choisir leurs députés.

Nous avons indiqué les caractères généraux des premières élections aux États-généraux ; nous avons vu comment le principe électif, d'abord admis seulement pour le tiers et les monastères, a été promptement appliqué aux trois ordres. Des règles communes d'élection se sont formées peu à peu. Nous allons les étudier, dans les quatre grandes assemblées de 1560-1576-1588 et 1614. Toutes ces élections présentent le même caractère.

§ 2. — Des élections aux États-généraux de 1560 à 1614.

Lorsque le roi avait décidé la tenue des États, il adressait des lettres de convocation à tous les baillis de son

(1) Garnier, *Histoire de France*, tome X, p. 176.

royaume, par l'intermédiaire des Gouverneurs de province. Ces lettres de convocation indiquaient le lieu de réunion des États, et contenaient l'ordre de rassembler les trois ordres, pour procéder à la désignation des députés.

Chaque bailli faisait enregistrer les *lettres royales* et les faisait publier à son de trompe et cri public dans le chef-lieu ; puis il fixait, par une sentence, la date de l'assemblée générale du bailliage, à laquelle devaient assister tous les électeurs des trois ordres. Comment les intéressés étaient-ils convoqués ? Les nobles étaient directement appelés par le bailli ; il en était de même des prélats, curés de paroisse, supérieurs de monastères ; le nombre restreint des membres des deux premiers ordres rendait possible cette comparution personnelle. Tous prenaient part à l'élection des députés ; par conséquent pour eux, le suffrage était direct et universel.

La convocation du tiers était beaucoup plus compliquée ; les bourgeois du chef-lieu du bailliage et des paroisses les plus voisines étaient invités par l'entremise du maire. Le bailli transmettait la convocation royale à tous les officiers royaux ou seigneuriaux, prévôts, viguiers et châtelains de son ressort, qui la faisaient parvenir eux-mêmes aux dernières paroisses du royaume. Dans les villages, c'était le curé, au prône de la messe paroissiale, qui annonçait la prochaine réunion des États aux paysans, et qui leur enjoignait de nommer les électeurs primaires. Les paysans se réunissaient ordinairement le dimanche suivant, après vêpres, sous le porche de l'Église, sur une place publique, dans le local qui servait ordinairement aux assemblées. Tous les habitants de la paroisse, sans exception, devaient assister à cette

première réunion. Ils rédigeaient le cahier du village et désignaient quelques-uns d'entre eux pour les représenter à l'assemblée supérieure de la prévôté, et concourir avec les autres paroisses au choix des électeurs du bailliage. Au jour indiqué par l'officier de la ville voisine, tous les délégués des paroisses du ressort se réunissaient au chef-lieu, où ils trouvaient les représentants de la ville. On résumait tous les cahiers en un seul, et on élisait de nouveaux délégués pour la grande assemblée du bailliage. C'est dans cette assemblée que se faisaient véritablement les élections ; jusqu'ici il s'agissait de choisir des électeurs, l'assemblée de bailliage au contraire nommait les députés qui devaient siéger aux États ; elle comprenait, outre les délégués des différentes villes du bailliage, les membres du clergé et de la noblesse. Les trois ordres se réunissaient au jour fixé, dans une des salles du palais de justice, sous la présidence du bailli. La réunion s'ouvrait par la lecture des *lettres royales* ; suivait une harangue du bailli ; puis les trois ordres se séparaient pour délibérer à part, le clergé au palais épiscopal ou dans une église, la noblesse chez le bailli, le tiers à l'hôtel de ville.

Les opérations étaient très simples pour les deux premiers ordres. Dans l'assemblée du clergé, on procédait à l'appel de tous les ecclésiastiques du bailliage. Cet appel terminé, on nommait une commission chargée de rédiger le cahier commun de l'ordre et chaque ecclésiastique était prié d'indiquer, dans le délai le plus bref, ses vœux à la commission. Après avoir ainsi nommé les rédacteurs du cahier, l'assemblée choisissait ses députés à la pluralité des voix.

L'assemblée de la noblesse était présidée par le bailli.

Elle procédait aux mêmes opérations que le clergé : rédaction du cahier, élection des députés.

Le tiers délibérait à l'hôtel de ville, généralement sous la présidence du maire. Il nommait, comme les deux premiers ordres, une commission chargée de rédiger le cahier, mais le rôle de cette commission était plus modeste; il consistait à rapprocher les vœux émis dans les différents cahiers des villes, et à les coordonner. Quelquefois la commission délibérait secrètement, l'assemblée s'ajournait alors quelques jours; d'autres fois elle travaillait en présence des délégués, sans que ceux-ci aient voix consultative. Cependant les commissaires ne se permettaient pas de retrancher de leur propre autorité, un des vœux émis par une paroisse, à moins qu'il ne s'agît d'un vœu trop singulier, ou opposé aux intérêts généraux du bailliage, auquel cas la commission tranchait la difficulté par un vote. Le travail de la commission achevé, l'assemblée approuvait le cahier, puis elle procédait au choix des députés du bailliage; tantôt, le vote avait lieu au scrutin public, les délégués désignant les députés à haute voix, tantôt au scrutin secret, ceux qui avaient réuni le plus de voix étant nommés, sans que la majorité absolue fût exigée. Le nombre des députés variait avec chaque bailliage, il n'y avait pas de règles fixes sur ce point.

Le clergé et le tiers devaient notifier au bailli le résultat des élections; cet officier dressait procès-verbal de toutes les opérations de l'assemblée de bailliage, et le transmettait au roi.

Le mode d'élection que nous venons d'examiner formait le droit commun. Les pays d'États avaient un

usage particulier qu'il convient d'indiquer (1). Leurs assemblées avaient pour habitude de choisir dans leur sein les députés de la province. La Royauté n'aimait pas ces représentants des puissantes assemblées provinciales, décidés à défendre énergiquement les intérêts de leur province, et ne craignant pas de refuser le vote de l'impôt; elle préférait les députés issus des assemblées de bailliage qui étaient beaucoup plus dociles. De là une opposition continue de sa part. Malgré cette opposition, les États provinciaux continuèrent à choisir les députés parmi les membres qui les composaient. La forme de cette désignation variait avec les différents États; tantôt les trois ordres délibéraient et désignaient séparément leurs élus; tantôt au contraire ils votaient en commun. En Bretagne, aux États-généraux de 1576 et 1614, les députés de chaque ordre furent élus par les deux autres, chacun d'eux étant privé du droit d'élire ses propres mandataires. (2) Cette anomalie s'explique très bien par cette considération que les États de Bretagne étaient très soucieux des intérêts de leur province, et que ce mode d'élection était le plus sûr moyen d'obtenir des députés faisant passer les intérêts généraux avant celui de leur ordre. Au XVIII^e siècle, les Pays d'États avaient perdu en grande partie leur influence. Aussi en 1788, le roi pût-il établir comme mode uniforme d'é-

(1) Les pays d'États étaient ceux qui jouissaient du privilège d'avoir des assemblées provinciales, et de voter l'impôt qu'ils devaient payer. A la fin du XVII^e siècle, les Pays d'États les plus importants étaient les suivants : le Languedoc, la Bretagne, la Bourgogne, la Provence, l'Artois, le Hainaut et le Cambrésis, le comté de Pau, le comté de Foix, la Bresse, le Bugey et le Valromey.

(2) *Registre des États de Bretagne, Archives de Rennes*. M. Picot : *Élections aux États-généraux dans les Provinces*, (Académie des sciences morales et politiques, t. 102, p. 217).

lection dans toute la France, l'élection par assemblées de bailliage.

En résumé, tous les nobles et tous les ecclésiastiques, sauf cependant les religieux des monastères, qui se faisaient remplacer par leurs supérieurs, nommaient directement leurs députés. Pour le tiers, l'élection était à trois degrés. Tous les habitants des villages prenaient part à l'assemblée de paroisse. Dans les villes, les bourgeois étaient seuls appelés à voter ; quelquefois même, les électeurs se recrutaient arbitrairement parmi les notables de chaque quartier. Au reste, aucune règle générale, autant de provinces, autant de coutumes différentes.

Pour être élu député, il fallait posséder un bien-fonds et résider dans le bailliage, au moment de l'élection. Les cas d'incompatibilité étaient très rares. Les officiers du roi composaient le plus grand nombre des députés du tiers. Aux États de 1614, sur 192 députés du troisième ordre, 151 étaient officiers royaux. Mais la plupart de ces officiers tenaient leurs charges de la vénalité ; n'étant pas nommés par le roi, ils pouvaient conserver leur indépendance.

§ 3. — États-généraux de 1789

L'histoire du droit électoral est interrompue de 1614 à 1789. Pendant 175 ans, la Royauté fut assez forte pour exercer une autorité absolue et sans contrôle. Louis XIV usa la monarchie par un exercice trop violent ; ses brillantes conquêtes et la gloire de son règne firent néanmoins supporter son pouvoir despotique. Son successeur continua la même tradition de despotisme, sans donner aucune compensation à ses malheureux

sujets. En même temps les embarras financiers, qui avaient marqué la fin du règne de Louis XIV, s'accrurent beaucoup ; Ils devinrent si considérables sous le règne de Louis XVI, que ce prince, à bout d'expédients, résolut de faire appel à la nation, et de convoquer des États-généraux.

Au préalable, une assemblée de notables fut réunie, pour décider toutes les questions relatives à la tenue de ces États. Les notables se réunirent à Versailles et tinrent leurs séances du 8 octobre au 6 novembre 1788. On y discuta avec acharnement, la *double représentation du tiers* et le *vote par tête* ; l'Assemblée repoussa, avec une majorité de 112 voix contre 33, le principe de la double représentation ; elle ne voulut pas non plus modifier les anciennes formes des assemblées du bailliage. Mais contrairement à ces décisions, il fut décidé en Conseil du roi, que le nombre des députés du tiers serait égal à celui des deux autres ordres.

Le 22 janvier 1789, parut la lettre de convocation des États. Elle contenait un règlement sur les élections dont voici les principales dispositions : Les élections devaient avoir lieu par ordre et par bailliage. Les États devaient comprendre 1139 députés dont 270 pour la noblesse, 291 pour le clergé, et 578 pour le tiers. La répartition se faisait par bailliage, et pour chaque ordre, proportionnellement à la population et aux contributions. Les nobles et les ecclésiastiques possédant des bénéfices et des fiefs désignaient directement leurs représentants. Les autres membres du clergé, les chapitres et communautés religieuses choisissaient un électeur sur dix d'entre eux pour l'assemblée de bailliage. Les membres du tiers nommaient un électeur par 100. Tous les

français âgés de 25 ans et imposés à la capitation participaient à cette première élection.

Les députés nommés conformément à ce règlement se réunirent à Versailles au mois de mai 1789. On sait que le désaccord le plus complet éclata immédiatement entre les trois ordres. Le 17 juin, le tiers auquel s'étaient joints quelques membres du clergé et de la noblesse, se déclara *Assemblée nationale*, sur la motion de Sieyès, et le 9 juillet suivant, elle prit le nom de *Constituante*.

CHAPITRE II

DES ÉLECTIONS DEPUIS 1789.

A partir de 1789, le droit électoral prend une importance considérable ; jusqu'ici, nous avons vu le suffrage servir à élire une assemblée dont le rôle dans le gouvernement était presque nul ; désormais, nous aurons à nous occuper d'assemblées vraiment représentatives. Le droit électoral est intéressant à étudier à un autre point de vue ; il y a peu de matières qui aient été l'objet d'autant de lois. Notre pays a passé par bien des systèmes différents, avant d'arriver au suffrage universel, base actuelle de notre organisation politique. Nous allons examiner ces nombreuses transformations du suffrage.

§ 1. — Du droit électoral pendant la Révolution.

Le premier texte sur la matière est le décret *du 22 décembre 1789*. Il ne pouvait pas maintenir l'ancienne organisation électorale. Il conserva cependant de l'ancien régime les deux degrés d'élection, les assemblées primaires et les assemblées électorales. Il décida que les représentants seraient élus par départements, au suffrage universel et à deux degrés. Tous les Français étaient citoyens, mais les citoyens étaient divisés en

deux classes, les citoyens actifs et les citoyens non actifs. Les premiers seuls avaient le droit de voter dans les assemblées primaires. Pour être *citoyen actif*, il fallait remplir les conditions suivantes :

- 1° être français ou devenu français ;
- 2° être majeur de 25 ans accomplis ;
- 3° être domicilié en fait dans le canton depuis une année au moins ;
- 4° payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail. (1)
- 5° être indépendant de tout état de domesticité.

Pour être électeur, c'est-à-dire, pour être chargé par les assemblées primaires de nommer les représentants de la nation, il fallait payer une contribution de la valeur locale de 10 journées de travail.

Enfin pour être éligible, le décret exigeait les mêmes conditions et de plus, qu'on justifiât d'une propriété foncière quelconque et qu'on payât une contribution directe, équivalente à la valeur *d'un marc d'argent* (environ 50 fr.).

Les différentes conditions imposées pour l'électorat furent votées sans trop de protestations par les Constituants. La plupart pensaient que la qualité d'électeur était inséparable de la qualité de propriétaire. Cependant Grégoire, Pétion, Robespierre avaient demandé que tout citoyen indistinctement pût voter « pourvu qu'il eût un jugement sain et un cœur français ». L'entente fut moins

(1) La loi fixait la base du cens, mais laissait aux municipalités le soin d'en fixer la quotité. Dans certaines villes on détermina le prix de la journée de travail, en l'assimilant à celle d'un ouvrier industriel ; des protestations s'élevèrent, et la Constituante, par une loi du 25 janvier 1790, décida que le prix de la journée de travail ne pourrait pas s'élever au-dessus de vingt sous, en se réservant toutefois le droit de modifier ce chiffre.

facile, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité. On voulait à bon droit n'en admettre aucune ; du moment, disait-on, où les électeurs présentent des garanties suffisantes, on doit leur laisser le libre choix des représentants. Le comité de constitution opposa à ces objections la nécessité d'éloigner des assemblées législatives, les hommes que leur état de fortune rendait plus accessibles à la corruption. Le marc d'argent devint à Paris le cri de guerre de l'opposition ; vingt fois au moins, on en proposa la suppression par voie de pétitions ou de motions parlementaires, mais sans succès ; il ne disparut qu'au mois d'août 1791.

Le nombre des députés de chaque département devait être proportionnel à sa population, à l'étendue de son territoire, et à la somme des contributions directes payées par ses habitants.

Le décret du 22 décembre 1788 fut abrogé par la constitution du 3 septembre 1791. Cependant quelques-unes de ses dispositions essentielles furent maintenues, notamment les deux degrés d'élections et la division des citoyens actifs et non actifs.

D'après la nouvelle constitution, il fallait pour être citoyen actif, remplir les conditions exigées par la loi de 1789 et de plus :

1^o être inscrit dans la municipalité de son domicile, comme garde national.

2^o avoir prêté le serment civique.

Étaient exclus de l'exercice des droits de citoyen actif ceux qui étaient en état d'accusation, et ceux qui, après avoir été constitués en état de faillite ou d'insolvabilité prouvé par pièces authentiques, ne rapportaient pas un

acquit général de leurs créanciers. (Constitution de 1791, titre III, chap. I, section II, art. 2 et 5).

Pour être électeur, il fallait réunir aux conditions exigées pour être citoyen actif :

Dans les villes au-dessus de 6,000 âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles de la contribution à un revenu égal à la valeur locale de 200 journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de 150 journées de travail ;

Dans les villes au-dessous de 6,000 âmes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué sur les rôles des contributions à un revenu égal à la valeur locale de 150 journées de travail, ou d'être locataire d'une habitation évaluée sur les mêmes rôles, à un revenu égal à la valeur de 100 journées de travail ;

Et dans les campagnes, celle d'être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de 150 journées de travail, ou d'être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur locale de 400 journées de travail.

A l'égard de ceux qui étaient en même temps, propriétaires ou usufruitiers d'une part, et locataires, fermiers ou métayers de l'autre, leurs facultés à ces divers titres étaient cumulées jusqu'au taux nécessaire pour établir leur éligibilité.

Tous les six ans, le Corps législatif devait fixer le maximum et le minimum de la valeur de la journée de travail, et les administrateurs de départements en faire la détermination locale pour chaque district. (Constitution de 1791, mêmes titres, chapitre et section, art. 3 et 7).

La constitution de 1791, au lieu de prendre comme le décret de 1789 la contribution pour base de l'électorat, prenait donc le revenu.

Le prix de la journée de travail variait de 10 à 20 sous ; Barnave et Thouret, en prenant ces chiffres pour base, évaluaient en moyenne, à environ 150 ou 200 livres de revenu, le cens imposé à l'électeur par la constitution de 1791.

Ces conditions étaient beaucoup plus dures que celles exigées par le décret de 1789. L'Assemblée supprima comme contre partie, toute restriction à l'éligibilité. Plus de marc d'argent, cette condition attentatoire à la liberté, qui, disait-on dans les journaux et les clubs d'alors, eût fermé les portes du Corps législatif à Jean-Jacques Rousseau, et à Jésus-Christ lui-même. Étaient éligibles tous les citoyens actifs, quels que soient leur état, profession ou contribution. (Constitution de 1791, tit. III, ch. I, sect. III, art. 3).

Tels furent les principes adoptés par l'Assemblée constituante, garanties exigées de l'électeur, droit absolu d'éligibilité pour tout citoyen actif.

Ce régime électoral de la Constituante n'était pas démocratique. Le suffrage n'était en effet, ni direct ni universel, puisqu'il fallait remplir les conditions qui donnaient la qualité de citoyen actif ; de plus, il était censitaire au second degré. Au reste, il ne fut jamais appliqué ; les électeurs primaires étaient réunis, et nommaient les électeurs intermédiaires, conformément au décret de 1789, pendant que l'Assemblée modifiait ce décret. C'est ce qui explique pourquoi l'Extrême gauche, qui avait vivement combattu l'augmentation du cens élec-

toral, se contenta de voter contre, silencieusement et avec résignation.

De nos trois grandes assemblées révolutionnaires, l'Assemblée législative est la seule qui n'ait rendu aucun service à la France. L'Assemblée constituante avait substitué une société nouvelle à la vieille société et produit une constitution libérale. La Convention après trois années de tyrannie, devait sauver la France de l'invasion étrangère et créer une nouvelle organisation politique. L'Assemblée législative en se retirant ne laissa que l'anarchie. Après avoir triomphé au 10 août, l'insurrection réclama à grands cris la déchéance de Louis XVI. L'Assemblée n'osant pas la prononcer, fit appel à la souveraineté du peuple et convoqua une Convention nationale. Au préalable, elle modifia le système électoral admis par la Constituante ; mais elle ne le fit qu'avec réserve, le préambule du *décret du 12 août 1792*, le prouve : « l'Assemblée nationale considérant, qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté, dans la formation d'une Convention nationale, et que cependant, il importe au salut public, que les assemblées primaires et électtorales se forment en même temps et agissent avec uniformité, et que la Convention nationale soit promptement rassemblée, invite les citoyens, au nom de la liberté, de l'égalité et de la patrie, à se conformer aux règles suivantes. »

L'Assemblée supprimait par ce décret la distinction des citoyens actifs et non actifs, et abolissait toute condition de cens. Elle maintenait le vote à deux degrés. Pour voter dans les assemblées primaires, il fallait avoir 21 ans, être domicilié depuis un an dans le département, vivre de son revenu ou du produit de son travail, et n'être pas

en état de domesticité. Pour être électeur ou député, il suffisait de remplir les mêmes conditions ; l'âge seul variait, il était élevé à 25 ans.

Les citoyens obéirent à l'invitation de l'Assemblée législative, et nommèrent les membres de la nouvelle assemblée, conformément aux règles prescrites par le *décret du 12 août 1792*. La Convention se réunit le 21 septembre. Son premier acte fut d'abolir la Royauté et de proclamer la République. Puis elle s'occupa de préparer une constitution. Un comité fut nommé : ses membres étaient Sieyès, Vergniaud, Brissot, Condorcet, Gensonné, Pétion, Danton, Barrère et Payne. La majorité appartenait aux Girondins. Ce comité se mit à l'œuvre et prépara un projet très démocratique mais absolument impraticable. Le pouvoir législatif était confié à une assemblée unique dont les membres étaient élus dans les assemblées primaires, par tous les citoyens âgés de 21 ans et résidant depuis un an sur le territoire français ; c'était là un premier essai du suffrage direct et universel. Ce qui rendait le projet impraticable, c'est que le peuple réuni dans les assemblées primaires avait aussi à élire les membres du conseil exécutif, les administrateurs de toute catégorie, les juges et les membres du jury national. Bien plus, il avait le droit de ratifier ou de repousser par un vote toutes les lois constitutionnelles, de proposer et de voter la formation des assemblées nationales chargées de réviser la constitution, enfin de répondre aux questions que lui posait le Corps législatif. Le comité girondin prétendait donner à la France avec ce système, un gouvernement vraiment représentatif, sans porter atteinte à la souveraineté nationale. S'il flattait le peuple, il créait aux électeurs une véri-

table occupation , et un assujettissement continuels .

Il semble qu'un projet aussi démocratique dût plaire au parti le plus avancé de l'Assemblée ; il n'en fut rien. Le club des Jacobins et la Montagne le combattirent énergiquement, probablement parce qu'il était l'œuvre des Girondins. On le dénonça comme une œuvre libéricide. Couthon, Thuriot, Bourdon de l'Oise déclarèrent « que le plan perfide et atroce de Condorcet n'avait d'autre but que de constituer une oligarchie monstrueuse, et que tous les patriotes devaient s'entendre pour en faire justice ». Marat était plus violent encore. Pour lui « la nouvelle constitution était un fatras indigeste, un assemblage de petits articles réglementaires sans liaison et sans utilité, un chef-d'œuvre de ridicule et de puérilité ».

La discussion du projet, si vivement combattu, traîna en longueur ; elle fut interrompue le 31 mai, par la proscription des Girondins.

La Convention mutilée, chargea son comité de salut public, auquel elle adjoignit quelques-uns de ses membres, de préparer un nouveau projet. Ce projet fut préparé en huit jours et la nouvelle constitution votée le *24 juin 1793*. Cette constitution, comme celle des Girondins, cherchait à concilier le principe représentatif et le principe de la souveraineté du peuple. Elle distinguait les décrets et les lois. Le Corps législatif pouvait rendre seul les décrets, il devait soumettre les lois à l'acceptation du peuple. Cette acceptation était implicitement donnée, si, dans un délai déterminé, le dixième des assemblées primaires dans la moitié plus un des départements n'avait pas réclamé. En fait, l'intervention du peuple était une simple formalité.

La Constitution établissait en principe le suffrage uni-

versel direct : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens ; il nomme immédiatement ses députés » (Constitution de 1793, art. 7 et 8). Était électeur tout individu âgé de 21 ans, né ou devenu français. Devenait français, tout étranger âgé de 21 ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vivait de son travail, acquérait une propriété, épousait une française, adoptait un enfant ou nourrissait un vieillard — et tout étranger qui était jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, article 4.

Cette constitution fut acceptée le 9 août par 1.801.918 oui, contre 11.610 non. Elle ne fut jamais appliquée. Les dangers de la République croissant sans cesse à l'extérieur et à l'intérieur, la Convention, par une loi du *19 vendémiaire an II* (11 octobre 1793) en recula l'application jusqu'après la paix et établit un gouvernement révolutionnaire. Après le 9 thermidor et la chute de Robespierre, les Montagnards qui avaient créé et soutenu le gouvernement révolutionnaire, furent les premiers à en demander la fin, lorsqu'ils virent que la réaction, au lieu de s'arrêter à Robespierre les menaçait du même sort. La mise en vigueur de la Constitution de 1793 devint leur mot d'ordre. Les thermidoriens ne se croyant pas encore assez forts pour braver l'opinion jacobine, n'osèrent pas répondre par un refus absolu, mais ils déclarèrent que la constitution était inséparable des lois organiques et ils firent nommer une commission chargée de préparer ces lois. Plus tard, lorsqu'ils se sentirent plus forts, ils hasardèrent quelques critiques sur la constitution elle-même. Un député plus hardi, Lanjuinais, déclara qu'il fallait la modifier. Il parvint à faire partager son opinion par la

3

Convention qui nomma quelques jours plus tard, dans ce but, une commission de onze membres. La commission, conformément au vœu de la majorité qui l'avait nommée, prépara la nouvelle constitution. Le rapport général fut présenté par Boissy d'Anglas. Il établissait que la constitution de 1793 n'était que l'organisation de l'anarchie, qu'il fallait donner à la France une constitution vraiment libre, qu'il fallait en un mot « organiser le gouvernement des meilleurs » ; que les meilleurs étaient les plus instruits, que par suite les droits politiques ne pouvaient pas être conférés à tous sans exception. Appliquant cette théorie, Boissy d'Anglas demandait à la Convention de priver du vote ceux qui n'étaient pas inscrits au rôle des contributions publiques et ceux qui ne savaient ni lire ni écrire, ni exercer un art mécanique. Le rapport supprimait l'intervention directe du peuple dans la législation et le gouvernement. Le pouvoir législatif devait être exercé par deux assemblées dont les membres étaient élus par voie de suffrage direct.

La constitution fut votée le 5 fructidor de l'an III (22 août 1795) et approuvée par le plébiscite du 1^{er} vendémiaire an IV (23 sept. 1795).

Le suffrage à deux degrés y fut substitué au suffrage direct, proposé par la commission. On pensa que ce mode d'élection assurerait mieux la liberté électorale ; puis le vote direct n'était pas facile à organiser ; l'Assemblée ne voulait pas de fractionnement, et il paraissait absurde de faire voter tous les citoyens au chef-lieu de la commune ou du canton pour une liste de quinze à vingt noms. La constitution rétablissait les assemblées primaires et les assemblées électorales de la Cons-

tituante. Pour voter dans les assemblées primaires il fallait :

- 1° être français ;
- 2° être âgé de 21 ans accomplis ;
- 3° être inscrit sur le registre civique de son canton ;
- 4° demeurer depuis un an sur le territoire de la République ;
- 5° payer une contribution directe foncière ou personnelle, ou bien avoir fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République.

Ces conditions étaient à peu de chose près celles de la constitution de 1791 . Signalons comme différences, l'âge abaissé à 21 ans, et les trois journées de travail imposées à l'électeur par la Constituante, remplacées par une contribution directe, foncière ou personnelle quelconque. A partir de l'an XII de la République, les jeunes gens ne devaient être inscrits sur le registre civique, qu'à la condition de savoir lire et écrire, ou exercer une profession mécanique, ou se livrer au travail agricole. Cette condition inspirée probablement par les théories sociales de Rousseau ne devait heureusement jamais être appliquée.

Il y avait une assemblée primaire par canton ; chaque assemblée nommait un électeur à raison de 200 citoyens présents ou absents, ayant droit de vote dans l'assemblée. Pour être nommé électeur, il fallait avoir 25 ans accomplis, et posséder à titre de propriétaire, locataire ou fermier le revenu suivant :

Dans les villes de 6.000 habitants et au-dessus, il fallait être propriétaire, usufruitier ou fermier d'un bien dont le revenu était estimé à 200 journées de travail, ou

locataire d'une maison estimée à un revenu de 150 journées de travail, au rôle des contributions ;

Dans les villes au-dessous de 6.000 habitants, être propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de 150 journées de travail, ou locataire ou fermier d'un bien évalué à un revenu égal à la valeur locale de 100 journées de travail ;

Enfin dans les campagnes, être propriétaire ou usufruitier d'un bien dont le revenu était estimé à 150 journées de travail, ou fermier ou métayer de biens évalués à 200 journées de travail (Constitution de 1795, art. 35). Cet article est la reproduction de l'article 7, tit. 3, ch. 1, sect. 2 de la constitution de 1791. Cependant il favorise les électeurs des campagnes, en réduisant de 400 à 200 journées de travail, la valeur en revenu des biens ruraux nécessaires pour conférer la qualité d'électeur aux fermiers et métayers. Les domestiques à gages, les interdits, les faillis, les héritiers immédiats détenteurs de tout ou partie de la succession d'un failli, les individus en état d'accusation et sous le coup d'un jugement par contumace, étaient exclus du corps électoral.

Le Corps législatif était composé de deux assemblées, *le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-cents*. Pour l'éligibilité de leurs membres, la Constitution admettait le principe adopté en 1791 ; le choix de l'électeur est la meilleure garantie de l'élu. Aucune condition de cens n'était exigée des candidats. Les Cinq-Cents devaient être âgés de 30 ans et domiciliés depuis 10 ans sur le territoire de la République, au jour de l'élection ; les Anciens devaient avoir 40 ans, être mariés ou veufs, et domiciliés depuis 15 ans sur le territoire de la République.

La Convention crut avoir voté la meilleure des Constitutions ; dans de longs débats, on se félicita d'avoir trouvé le moyen de terminer la révolution. Le *Moniteur* du 25 juin 1795 compara l'œuvre nouvelle à « l'œuvre de Solon ». Elle était « l'ancre de la République française ». Elle eut néanmoins le sort de ses devancières, et nous allons voir qu'elle ne put résister à la première épreuve qu'on eût à en faire.

Le gouvernement directorial fut régulier et la constitution rigoureusement observée jusqu'au 18 fructidor an V, (4 sept. 1797). Pendant cette période, le Directoire avait trouvé une majorité conventionnelle dans les deux conseils ; cette majorité lui fut enlevée par le renouvellement partiel de l'an V, et passa aux réactionnaires. Dès lors il y eut une lutte sourde entre le Directoire et le Corps législatif, suivie d'un véritable coup d'état. Aidés de Hoche et d'Augereau, trois directeurs Barras, Rewbel et Laréveillère firent arrêter leurs deux collègues Carnot et Barthelemy accusés d'avoir pactisé avec les royalistes ; 53 députés furent chassés du conseil et pour la plupart exportés. Puis le Directoire édicta une série de lois arbitraires privant des droits politiques les parents et alliés jusqu'au troisième degré des émigrés et des chefs des rebelles de la Vendée, et tous les ci-devant nobles et anoblis, à moins qu'ils aient fait partie d'une assemblée nationale, qu'ils soient militaires, ou qu'ils aient rendu service à la République. La réaction royaliste fut arrêtée, mais le coup d'État du 18 *fructidor* ne fut d'aucune utilité pour le Directoire. Les Jacobins triomphèrent aux élections de l'an VI. Nouveau coup d'État, dirigé cette fois contre les Jacobins, nouvelle atteinte portée à la constitution (22 *Flo-*

réal, 11 mai 1798). L'année suivante, troisième coup d'État, (30 *prairial*, 18 juin 1799) mais cette fois la lutte était engagée par les Conseils contre le Directoire. Ce fut la dernière atteinte portée à la constitution de l'an III. On sait comment elle sombra au 18 *brumaire*.

§ 2. — La constitution de l'an VIII et le droit électoral sous l'Empire.

Au lendemain du 18 brumaire, le Directoire n'existait plus ; les deux Conseils étaient dissous et remplacés par une commission de 25 membres ; Bonaparte, Sieyès et Royer-Ducos avaient formé un gouvernement provisoire sous le nom de Consulat, et s'étaient donné la mission de préparer une constitution nouvelle, avec l'aide des deux commissions. Le véritable rédacteur de cette constitution devait être Sieyès ; ses longs travaux, et surtout la part qu'il avait prise dans le coup d'État du 18 brumaire lui imposaient ce rôle. Son projet était d'ailleurs prêt depuis longtemps. En ce qui concerne l'organisation électorale, Sieyès estimait que les deux systèmes appliqués jusqu'à lui, suffrage direct et suffrage à deux degrés, étaient également mauvais. Le premier était trop démagogique, le second avait donné des résultats déplorables en l'an V, en l'an VI et en l'an VII, en favorisant les coups d'État ; il fallait donc chercher un troisième système. Ce système, Sieyès le basait sur le principe suivant : *la confiance doit venir d'en bas et l'autorité d'en haut*. Il divisait la France en circonscriptions d'environ quarante lieues carrées. Les citoyens de chaque circonscription devaient choisir le dixième d'entre eux pour former une liste dite communale ; les ci-

toyens composant ainsi la liste communale devaient également choisir le dixième d'entre eux ; ce dixième formait la liste départementale ; enfin les citoyens de la liste départementale devaient former avec le dixième de leurs membres une troisième liste, dite nationale. Les fonctionnaires de l'arrondissement devaient nécessairement être pris dans la liste communale ; les fonctionnaires du département dans la liste départementale ; les hauts fonctionnaires et les membres du Corps législatif dans la liste nationale. En formant ces listes, le peuple ne faisait pas acte de souveraineté, mais simplement acte de confiance, puisque le choix définitif des fonctionnaires et des députés ne lui appartenait pas. C'était aux fonctionnaires du département qu'était réservé le droit de choisir les fonctionnaires de l'arrondissement. Les fonctionnaires du département étaient nommés par les fonctionnaires nationaux ; ceux-ci étaient divisés en deux classes ; les fonctionnaires de l'ordre législatif nommés par un collège conservateur, et les fonctionnaires de l'ordre exécutif nommés par le chef de l'État. Ce projet enlevait au peuple tout droit d'intervention dans ses propres affaires ; il supprimait les libertés si péniblement conquises pendant la Révolution. Bonaparte l'accepta avec d'autant plus d'empressement, qu'il espérait faire tourner à son profit cet amoindrissement de la souveraineté du peuple. Le projet de Sieyès, en ce qui concerne l'organisation électorale, devint, à peu de choses près, la *constitution du 22 frimaire an VIII* (13 déc. 1799).

Pour être citoyen, et par suite avoir le droit de voter pour la formation de la liste communale, il fallait être né et résider en France, avoir 21 ans accomplis, se faire

inscrire sur le registre civique de son arrondissement communal et y résider pendant une année entière. Toute condition de contribution était écartée. Les citoyens de chaque arrondissement dressaient, conformément au système de Sièyes la liste communale. Les membres de la liste communale formaient la liste départementale, et les citoyens portés sur cette liste établissaient la liste nationale. Ces trois listes devaient être révisées tous les trois ans seulement. Le premier consul fit ajouter que les premières listes ne seraient dressées que dans le cours de l'an IX ; que jusque-là, les fonctionnaires seraient nommés sans listes, et que toutes les personnes ainsi désignées feraient nécessairement partie des premières listes. Le gouvernement se donnait ainsi le choix absolu et arbitraire de tous les fonctionnaires pendant quatre ans au moins ; il supprimait radicalement la première partie du principe de Sièyes : la confiance doit venir d'en bas.

Le pouvoir législatif fut divisé en deux assemblées, l'une devant préparer et discuter les lois, l'autre les voter. L'intervention du peuple dans la nomination des membres de ces assemblées était soigneusement écartée. C'était le Sénat qui désignait les membres du Tribunat et du Corps législatif ; et comme le Sénat lui-même était choisi par les satellites de Bonaparte : Sieyès, Cambacérès, Lebrun et Roger-Ducos, sous son inspiration, tout contribuait dans cette constitution à créer et organiser un gouvernement despotique.

Par un respect assez dérisoire pour la souveraineté du peuple, il fut décidé que la constitution du 22 frimaire serait soumise à son approbation ; mais on n'attendit pas le vote populaire pour la promulguer, ce qui prouve

combien ses auteurs se souciaient peu de cette approbation. Quoiqu'il en soit, il y eut 3.001.107 suffrages pour l'acceptation et 1562 contre.

Le mode de formation des listes de notabilité n'était pas déterminé par la constitution de l'an VIII ; mais comme la première application de ces listes devait avoir lieu l'année suivante, en l'an IX, il fallut bien organiser le vote. Il se présentait une grave difficulté : les arrondissements communaux comprenaient une moyenne de 12.000 citoyens ; c'était donc 1.200 noms que devait comprendre la liste municipale. Il fallait, ou bien faire un scrutin unique et exiger que chaque citoyen inscrivit 1200 noms sur son bulletin de vote, ou bien fractionner l'arrondissement communal, en faisant plusieurs centres de vote ; mais avec ce dernier système on obtenait des notabilités de village et non les vraies notabilités de l'arrondissement. On eut recours à un moyen terme : les citoyens de chaque arrondissement furent divisés en sections de 150 citoyens environ. Les sections votaient séparément ; on remettait à chaque citoyen trois bulletins ; sur le premier on devait inscrire 15 noms appartenant à sa section ; sur le second 15 noms appartenant aux autres sections ; sur le troisième un nombre de noms égal au dixième de ceux qui étaient absents pour le service de l'État. Le résultat du vote dans chaque section était envoyé au chef-lieu de l'arrondissement ; c'est là qu'on procédait au dépouillement général, et on proclamait notables les 1.200 noms qui avaient obtenu la majorité relative. Ce projet proposé par le gouvernement passa sans objection, malgré ses difficultés matérielles d'application.

Le système électoral de l'an VIII ne fut appliqué

qu'une seule fois ; il fut modifié par le sénatus-consulte du 16 thermidor de l'an X (4 août 1802), complété par l'arrêté du 19 fructidor (6 sept. 1802). Le premier consul était mécontent des listes de notabilité. Selon lui, elles étaient à la fois fâcheuses pour le gouvernement et pour le peuple, pour le gouvernement, en gênant le choix de ses fonctionnaires, pour le peuple, en l'obligeant à se déranger inutilement. « Ce qui flatte le plus le peuple, disait-il, c'est l'usage sensible et réel qu'il fait de sa souveraineté. Comment veut-on qu'il se croie souverain, quand, non seulement ses députés mais les membres des conseils de département, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux sont choisis sans sa participation sur des listes de 5.000, 50.000, 500.000 notables ? Pour que le peuple se rattache aux institutions, il faut lui donner plus de part aux élections, et cela peut se faire sans danger, au moyen de corps intermédiaires établis sur la base de l'égalité et rattachant à la fois les grandes autorités au peuple et le peuple aux grandes autorités ». (*Mémoires de Thibeaudeau*).

Appliquant ces idées, Bonaparte supprima les listes de notabilité. Pour les remplacer, il créa des assemblées primaires de cantons, chargées de former des collèges électoraux de départements. Tous les citoyens de chaque canton faisaient partie de l'assemblée primaire. Pour être citoyen, il fallait remplir les conditions exigées par la constitution de l'an VII. Les assemblées primaires de canton nommaient les collèges électoraux d'arrondissement, à raison de un électeur par 500 citoyens, et le collège électoral de département, à raison de un électeur par 1000 citoyens. Les membres de ce

collège ne devaient pas dépasser le nombre de 300, ni rester au-dessous de 200. Ils étaient nécessairement pris parmi les 600 plus imposés du département. Les membres des deux collèges étaient nommés à vie. Ils pouvaient comprendre, outre les élus du peuple, un certain nombre de notables nommés par le premier consul. Le pouvoir législatif était exercé comme en l'an VII par le Tribunat, le Corps législatif et le Sénat. Les collèges électoraux d'arrondissement présentaient deux citoyens, pour faire partie de la liste, sur laquelle devaient être choisis les membres du Tribunat ; un au moins de ces citoyens était pris nécessairement hors du collège qui le présentait ; tous deux pouvaient être pris hors du département. (art. 29, sén-con. de l'an X). Ils présentaient également deux citoyens pour former la liste sur laquelle devaient être pris les membres du Corps législatif ; un d'eux devait être pris nécessairement hors du collège qui le présentait (art. 32). Les collèges de département, choisissaient, comme les collèges d'arrondissement, deux candidats pour la liste des Tribuns, et deux candidats pour la liste du Corps législatif ; de plus, ils choisissaient deux candidats pour la formation de la liste des sénateurs.

Le sénatus-consulte de l'an X semble au premier abord plus libéral que la constitution de l'an VII, en ce sens qu'il donnait au peuple une participation plus directe au choix de ses représentants ; mais les membres du Tribunat et du Corps législatif n'avaient de représentants que le nom ; de plus le droit de participation du peuple fut violé si souvent, qu'il fût en quelque sorte annulé. Napoléon avouait au reste ses intentions, à cet égard. « Il faut attendre, disait-il, l'épreuve des collèges électoraux ; s'ils sont bien composés et

animés d'un bon esprit, on les maintiendra ; dans le cas contraire, on y pourvoiera par autre chose » (*Mémoires de Thibaudeau*). Il faut croire que les collèges électoraux furent bien disposés, puisqu'ils furent maintenus par l'Empereur.

Pendant toute la durée de l'empire, aucune modification ne fut apportée à la législation électorale. En 1814, Napoléon vaincu fut abandonné, et les hommes politiques, dont il s'était entouré, lui devinrent d'autant plus hostiles, qu'ils avaient été plus serviles pendant sa prospérité. Le 1^{er} avril, le Sénat nomma un gouvernement provisoire chargé de pourvoir aux besoins de l'administration et de rédiger une constitution ; le 3, il prononça la déchéance de Napoléon ; le 6, il appela Louis XVIII au trône. Enfin, le 11, Napoléon obéissant à la force, signa son abdication. Le gouvernement provisoire prépara un projet de constitution qui fut adopté par le Sénat. Le gouvernement monarchique était substitué au gouvernement impérial et Louis XVIII appelé au trône. Le pouvoir législatif devait être exercé par le roi, le Sénat et le Corps législatif, les sénateurs devaient être nommés par le roi ; ils étaient inamovibles, et leur charge était héréditaire. Les députés devaient être élus par les départements. Les anciens collèges électoraux de l'empire étaient maintenus, mais au lieu d'avoir un simple droit de présentation, ils nommaient immédiatement les députés.

Louis XVIII croyant rentrer en France en vertu de son droit héréditaire, appuyé sur le droit divin, refusa d'accepter cette constitution qui avait pour base la souveraineté du peuple. Cependant contraint par la situation, il consentit à octroyer à ses sujets *une charte cons-*

titutionnelle qui porte la date du 4 juin 1814.

La constitution adoptée par le Sénat avait maintenu les collèges électoraux, tels qu'ils avaient été établis en l'an X, et repoussé par suite toute condition de contribution pour l'électorat. La charte du 4 juin établit au contraire, dans son article 40, que les électeurs ne pourraient voter, qu'à la condition de payer une contribution directe de 300 francs. La Restauration inaugura ainsi *le régime censitaire* qui devait se maintenir jusqu'en 1848. Voici quelle était la base de ce système : Ceux qui ont intérêt à être bien gouvernés doivent seuls nommer des représentants. Sont réputés avoir intérêt à être bien gouvernés ceux qui ont une fortune à conserver, et la fortune est mise en évidence par le chiffre d'impôts que paie chaque individu. Pour pouvoir voter, il faut payer le minimum d'impôts établi par la loi.

D'après la charte de 1814, il fallait, pour être électeur, payer une contribution directe de 300 francs et avoir au moins trente ans. Les collèges électoraux étaient maintenus, mais leur droit de présentation était changé en un droit de nomination directe des députés. Leur organisation devait être déterminée par des lois postérieures, article 55. Nous verrons que cet article de la charte fut violé, et que les collèges électoraux furent organisés non par des lois, mais par de simples ordonnances royales en date des 13, 21 et 31 juillet 1815. Ces collèges ayant été élus au suffrage universel par les assemblées de canton, en l'an XI, la charte adoptait ainsi le suffrage à deux degrés, censitaire au second degré.

Louis XVIII ne comprenait pas les changements que vingt-cinq ans avaient apportés dans l'organisation et

les mœurs de la société française ; il fallut de longues négociations et l'intervention de l'empereur Alexandre, pour qu'il consentit à accorder une charte constitutionnelle. Il la pratiqua sans franchise et sans sincérité. D'un autre côté la famille royale, les émigrés, la majorité du clergé le poussaient à la contre-révolution. Il se rendit impopulaire en récompensant les émigrés. Dans les campagnes, les propriétaires de biens nationaux redoutaient d'en être évincés ; l'armée laissée à l'écart, commençait à murmurer. En un mot, le mécontentement était poussé à l'extrême, quand Napoléon débarqua de l'île d'Elbe, le 1^{er} mars 1815.

Le 20 mars, l'empereur entra à Paris et s'installait aux Tuileries. Instruit par ses malheurs, il tint le langage le plus libéral, pour se donner le concours des Chambres. Il s'entoura des hommes de la Révolution et chargea Benjamin Constant de rédiger une constitution à base représentative. Cette constitution *connue sous le nom d'acte additionnel*, fut promulguée le 22 avril 1815.

Le pouvoir législatif était exercé par l'empereur et deux Chambres. La première Chambre *ou Chambre des Pairs* était héréditaire. L'Empereur en nommait les membres qui étaient inamovibles. *La Chambre des représentants* était élue par le peuple, Ses membres, au nombre de 629, devaient être âgés de vingt-cinq ans au moins. Les collèges électoraux de l'an X étaient maintenus, mais au lieu de présenter des candidats, ils électionnaient directement les députés, Ces collèges étant les mêmes que ceux de l'an X étaient à vie ; il semble que ce soit là une anomalie dans le système représentatif que l'Empereur inaugurait. On comprend l'organisation

à vie des collèges, tant que leur rôle est réduit à un simple droit de présentation, on ne la comprend plus, du moment où ils ont à élire réellement des représentants ; il est vrai que les assemblées de canton comblaient chaque année par des élections annuelles tous les vides qui survenaient dans ces collèges ; mais ils n'en restaient pas moins au fond ce qu'ils étaient en l'an X, des assemblées de fonctionnaires que l'Empereur croyait dévoués. Sur ce point, la charte avait été plus sage. Tout en maintenant les collèges électoraux, elle avait décidé que leur organisation sera déterminée par des lois ultérieures.

L'acte du 22 avril contient une innovation importante. Pour la première fois, l'industrie et la propriété manufacturière et commerciale avaient une représentation spéciale. La France était partagée en treize grands arrondissements commerciaux ayant à fournir 23 députés ; ces députés choisis parmi les négociants, armateurs ou banquiers, et parmi les manufacturiers ou commerçants étaient nommés par le collège de département correspondant au chef-lieu de l'arrondissement commercial. Ils étaient pris nécessairement sur une liste formée par les membres des chambres de commerce et des chambres consultatives des manufactures de l'arrondissement commercial.

Après Waterloo, Napoléon fut abandonné comme il l'avait été un an plus tôt ; les Chambres craignant qu'il ne s'emparât de nouveau de la dictature demandèrent son abdication. Il consentit à la donner en faveur de son fils, le 22 juin 1815. La Chambre des représentants reconnut les droits de Napoléon II et nomma une commission exécutive chargée du gouvernement. Mais elle

avait compté sans les alliés qui ne voulurent pas traiter avec Napoléon II et exigèrent le rétablissement de Louis XVIII. Le 8 juillet, le roi rentrait à Paris, empêchait les Chambres de se réunir et remettait en vigueur la charte de 1814.

§ 3. — Du suffrage censitaire.

Avec Louis XVIII et la charte de 1814, nous commençons l'histoire du suffrage censitaire. Nous savons que la charte en avait posé le principe et avait décidé que les collèges électoraux seraient organisés par des lois postérieures. La marche des événements n'avait pas permis aux Chambres de préparer ces lois. De retour à Paris, quatre jours après avoir remis la charte en vigueur, Louis XVIII la violait, en rendant une ordonnance chargée de remplacer la loi annoncée. Dans cette ordonnance, *datée du 13 juillet 1815*, le roi prononçait la dissolution de la Chambre des députés, fixait la date des nouvelles élections et en organisait provisoirement le mode. Les collèges électoraux d'arrondissement et de département étaient maintenus, mais le droit d'élection des premiers était réduit à un simple droit de présentation. Chaque collège d'arrondissement devait présenter un nombre de candidats égal au nombre de députés du département ; le droit d'élection appartenait aux collèges de département ; ils devaient choisir la moitié des députés parmi les candidats des collèges d'arrondissement. Les conditions d'électorat étaient celles établies par la charte ; cependant l'âge des électeurs était abaissé à 21 ans, aussi bien pour les collèges de département que pour les collèges d'arrondissement.

La Chambre élue avec ce système électoral, sous la pression des baïonnettes étrangères, fut composée des royalistes les plus exaltés. Louis XVIII se félicita d'avoir trouvé une Chambre introuvable ; mais les excès des députés plus royalistes que le roi furent tels, qu'il ne tarda pas à la trouver gênante. Un des premiers actes de cette Chambre devait être le vote de la loi électorale annoncée par la charte et l'ordonnance du 13 juillet. Le gouvernement, par l'organe de M. de Vaublanc, ministre de l'intérieur, présenta un projet de loi dont voici les principales dispositions : Il devait y avoir dans chaque canton un collège électoral composé des 60 plus imposés et de fonctionnaires. Ce collège réuni au chef-lieu nommait un certain nombre d'électeurs qui composaient le collège de département, avec les soixante plus imposés dans les contributions directes du département, les dix plus imposés parmi les négociants et manufacturiers, et certains fonctionnaires. La Chambre se renouvelait par cinquième tous les ans. Cette question du renouvellement était celle qui préoccupait le plus vivement les députés. Ils craignaient que le renouvellement par cinquième ne changeât la majorité. Le parti ultra-royaliste se considérait comme maître de la France, s'il parvenait à établir le renouvellement intégral. On comprend dès lors que le projet du gouvernement, qui adoptait le renouvellement partiel, fut impopulaire à la Chambre.

La commission chargée d'examiner ce projet, en proposa un autre par l'organe de M. de Villèle : On créait des assemblées cantonales composées de tous les citoyens âgés de 25 ans et payant au moins 50 francs de contributions directes. Ces assemblées

choisisaient parmi les citoyens payant au moins 300 francs de contributions directes et âgés de 25 ans, 150 ou 300 électeurs, suivant le nombre des députés affectés à chaque département. Ces électeurs devaient nommer les membres de la Chambre. Le projet de la commission adoptait le renouvellement intégral. C'est ce qui explique pourquoi il fut soutenu énergiquement par la majorité, bien qu'il fut beaucoup plus libéral que le projet du gouvernement. Par contre, les libéraux de la Chambre défendirent le projet de M. de Vaublanc, espérant par là faire tomber les ultra-royalistes. Au dernier moment, pour plaire au roi et gagner son concours, la commission lui attribua le droit d'adjoindre aux collèges de département, des électeurs de son choix. Le projet ainsi modifié fut accepté par la Chambre, au scrutin secret, à la majorité de 180 voix contre 132 ; mais il fut repoussé par les Pairs. Un nouveau projet présenté par M. de Vaublanc n'eût pas plus de succès. Quelques semaines plus tard, Louis XVIII de plus en plus mécontent de l'attitude de la Chambre introuvable, céda aux conseils de Decazes, alors ministre de la police, et rendit la *fameuse ordonnance du 5 septembre 1816*. Cette ordonnance prononçait la dissolution de la Chambre des députés, convoquait les collèges électoraux et remettait en vigueur les dispositions de la charte et de l'ordonnance du 13 juillet concernant les élections.

Les députés poussèrent des cris de colère, mais la plupart ne furent pas réélus ; la majorité passa aux libéraux amis du ministère. Elle révéla son esprit, en adoptant la loi électorale qui porte la date du *15 février 1817*, et qui est la loi fondamentale de la Restauration. Cette loi devait simplement compléter la charte. Or les

articles 38 et 40 de la charte accordaient le droit de vote aux citoyens payant 300 francs de contributions directes, et le droit d'éligibilité aux citoyens payant 1000 francs. Ces deux principes étaient maintenus. Il en était de même de quelques questions secondaires, telles que l'âge des électeurs et des éligibles et le mode de renouvellement de la Chambre, qui devaient participer de l'inviolabilité de la charte. Il restait à décider, si l'élection serait directe ou à deux degrés, et s'il y aurait un collège unique dans chaque département, ou si les électeurs seraient répartis entre plusieurs collèges. Sur le premier point, on admit l'élection directe; on pensait que ce mode d'élection établirait des rapports plus réels entre les électeurs et les députés, qu'il donnerait aux premiers plus de confiance dans leurs mandataires, aux seconds plus d'autorité. On décida sur le second point, qu'il n'y aurait qu'un seul collège dans le département, et que ce collège se réunirait au chef-lieu. Pour en faire partie, il fallait être français, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé de 30 ans accomplis, payer 300 francs de contributions directes, avoir son domicile politique dans le département où l'on voulait voter. Les députés étaient élus au scrutin de liste et renouvelés par cinquième tous les ans.

La loi de 1817 donnait environ 140.000 électeurs pour toute la France. Aucune autre loi électorale n'avait fait et ne devait faire un nombre si restreint d'électeurs. Elle donna néanmoins un résultat tout autre que celui qu'on attendait. Les élections de 1817 pour le renouvellement du cinquième de la Chambre, grossirent un parti nouveau, celui des *indépendants*, composé d'hommes de la Chambre des Cent-jours. Voyer-d'Argenson,

Dupont de l'Eure, Casimir-Périer en étaient les chefs. Aux élections de 1818, les indépendants gagnèrent 20 membres et deux noms populaires, La Fayette et Manuel. Le renouvellement de 1819 augmenta encore le nombre des libéraux. L'élection d'un ancien conventionnel, l'abbé Grégoire, qui n'avait pas voté la mort de Louis XVI, mais qui s'était associé à ce vote par une lettre postérieure, provoqua des protestations énergiques de la part des royalistes, et fut annulée par la Chambre. Le ministère et le roi s'inquiétèrent de ce revirement d'opinion, on en accusa la loi de 1817 et on résolut de la modifier.

Un premier projet déposé par M. de Serres rétablissait les collèges d'arrondissement, qui devaient concourir à l'élection des députés avec les collèges de département. Ceux-ci étaient composés de tous les membres du conseil d'arrondissement payant 600 francs d'impôts directs. On comprend aisément l'irritation que produisit ce projet dans le parti libéral. Le ministère Decazes prépara un contre-projet aux termes duquel, les collèges d'arrondissement, composés des électeurs payant un cens de 300 francs, devaient élire les membres du collège de département, qui choisissaient seuls les députés. L'assassinat du duc de Berry empêcha le dépôt du projet ; ce crime était l'œuvre isolée d'un fanatique ; on en accusa le parti libéral tout entier. Le ministère Decaze fut obligé de donner sa démission. Le nouveau chef du cabinet, le duc de Richelieu fit aboutir la réforme électorale et *voter la loi du 29 juin 1820*, connue sous le nom de loi *du double vote*.

Cette loi, qui se rapprochait beaucoup du projet de Serres, rétablissait les deux collèges. Les collèges d'ar-

rondissement comprenaient les électeurs payant 300 francs d'impôts directs, et le collège de département, les membres les plus imposés des collèges d'arrondissement, en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. Les collèges départementaux nommaient 172 députés, les collèges d'arrondissement, un par arrondissement. Avec un pareil système, les députés ne représentaient réellement qu'une seule classe de la société, l'aristocratie foncière. Royer-Colard caractérisait ainsi cette loi de réaction : « Ce que l'on nous demande, disait-il, en voulant transférer les élections de la majorité à la minorité, ce n'est pas seulement un coup d'État contre le gouvernement représentatif, c'est un coup d'État contre la société, c'est une révolution contre l'égalité, c'est la vraie contre-révolution. »

La loi du double vote fut appliquée pendant 10 ans, de 1820 à 1830 ; pendant cette période, elle ne reçut qu'une seule modification : le 9 juin 1824, la Chambre vota la septennalité de son mandat, et substitua le renouvellement intégral au renouvellement partiel.

En 1830, Charles X s'appuyant sur la charte elle-même pour la violer, crut trouver dans l'article 14, le droit d'accomplir des changements dans la constitution. Cet article 14 autorisait le roi à rendre des ordonnances pour le salut de l'État. Le 25 juillet, Charles X signa en Conseil des Ministres *les fameuses ordonnances* qui allaient occasionner une révolution. La première suspendait la liberté de la presse ; la seconde annulait les précédentes élections ; la troisième changeait le système électoral en le restreignant ; enfin la quatrième convoquait les collèges électoraux pour le 13 septembre et la nouvelle Chambre pour le 28 du même mois.

L'ordonnance sur les élections réduisait le nombre des députés à 258 et supprimait le double vote ; elle maintenait les collèges de département et d'arrondissement, mais ces derniers ne conservaient qu'un droit de présentation ; les collèges de département nommaient seuls les députés. La plus grave innovation de l'ordonnance était une restriction considérable apportée aux conditions de l'électorat et de l'éligibilité. On ne devait compter, dans le calcul du cens électoral, que l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier ; on en excluait les patentes. C'était priver du droit de suffrage la plupart des grands marchands et industriels, et favoriser uniquement la grande propriété.

On sait comment ces ordonnances furent accueillies et la Révolution qui suivit. Après le départ de Charles X, la Chambre qu'il avait voulu dissoudre confia la lieutenance générale du royaume au duc d'Orléans ; puis elle se mit en devoir de réviser la constitution. En ce qui concerne le droit électoral, l'âge de l'électorat fut fixé à 25 ans, celui de l'éligibilité à 30 ans. Une loi préparée dans le plus bref délai devait organiser les collèges électoraux. Cette loi porte la date *du 19 avril 1831*. Elle abolissait le système du double vote, tel qu'il avait été pratiqué dans les dernières années de la Restauration. Elle rétablissait le principe de l'élection directe, et divisait les départements en arrondissements électoraux devant nommer chacun un député ; le cens électoral était réduit de 300 francs à 200 francs, et le cens d'éligibilité de 1000 francs à 500 francs. Certaines personnes telles que les membres de l'Institut, les officiers jouissant d'une pension de retraite pouvaient voter moyennant le paiement d'un demi-cens, c'est-à-dire 100 francs de contribu-

tions directes. La Chambre était nommée pour cinq ans et se renouvelait intégralement.

La loi ne marquait qu'un très faible progrès sur la législation antérieure. En abaissant le cens électoral de 300 à 200 francs, elle faisait seulement 40.000 électeurs de plus que la loi de 1817. Les nouvelles listes électorales comprenaient 184.000 électeurs, et les anciennes en comprenaient 140.000. Ce n'était pas une réforme suffisante. Déjà le côté gauche de la Chambre commençait à réclamer le suffrage universel direct, comme conséquence de la Révolution de juillet. Le rapporteur de la loi de 1831, M. Béranger, avait lui-même fait allusion à ce mode de suffrage. « La commission, avait-il dit dans « son rapport, eût voulu qu'il fût possible d'appeler à « l'exercice des droits politiques tous les enfants de la « grande famille, car tous sont plus ou moins intéres- « sés au gouvernement de l'État, au vote de l'impôt, aux « mesures législatives qui gênent ou favorisent la liberté « des personnes ou celle du commerce et de l'industrie. « Tous ont reçu de la nature des droits qu'il serait aussi « injuste que peu sensé de méconnaître ».

La question du suffrage universel ainsi soulevée fut reléguée au second plan, pendant les premières années du règne de Louis-Philippe. Ce ne fut qu'en 1839 que commença véritablement la campagne en faveur de la réforme. L'opposition républicaine forma un comité central réformiste, qui mit en tête de son programme le suffrage universel direct. De son côté, l'opposition dynastique, dont M. Odilon Barrot était le chef, constitua un second comité ; mais son programme moins radical demandait seulement l'abaissement du cens électoral et l'adjonction des capacités aux listes électorales. Ces co-

mités organisèrent des banquets à Paris et en province, de nombreuses pétitions furent adressées aux Chambres ; en 1840 le nombre des signataires de ces pétitions atteignit le chiffre de 240.000. Le mouvement réformiste s'accrut encore les années suivantes. Le gouvernement ne voulut pas céder. Plus tard, telle fut sa réponse à toutes les demandes de réforme électorale.

Ces refus successifs, surtout celui de l'adjonction des capacités, exaspérèrent l'opinion publique et furent une des principales causes de la chute de Louis-Philippe.

§ 4. — Du suffrage universel.

La Révolution éclata le 22 février 1848, aux cris de « vive la réforme ». Le 24, la royauté de juillet tombait devant l'émeute, et un gouvernement provisoire composé de Lamartine, Dupont de l'Eure, Ledru-Rollin, Arago, Marie, Garnier-Pagès et Crémieux s'installait à l'hôtel de ville. Un des premiers actes de ce gouvernement fut de donner satisfaction au vœu populaire, en ce qui concernait la réforme électorale. *Un décret, en date du 5 mars*, convoqua les électeurs dans le but de former une Assemblée nationale constituante. Ce décret établissait en principe le suffrage universel direct. Etaient électeurs tous Français, âgés de 21 ans, résidant dans leur commune depuis six mois et jouissant de l'exercice de leurs droits civiques. C'est pour la première fois que le suffrage universel allait être expérimenté en France ; il avait été adopté, il est vrai, par la constitution de 1793, mais cette constitution, comme on sait, n'avait jamais été mise en vigueur. Le décret du 5 mars déclarait éligible tout Français âgé de 25 ans, non privé

ou suspendu de l'exercice de ses droits civiques. La représentation avait pour base la population. Le vote devait s'effectuer au chef-lieu de canton et par scrutin de liste.

Une instruction émanée du gouvernement, et portant la date du 8 mars, vint compléter le décret dont nous venons de parler, en établissant quelques incapacités, en privant notamment du droit de voter tous ceux qui avaient encouru des condamnations criminelles et quelques condamnations correctionnelles. Il faut citer encore le décret du 14 juin 1848, interdisant la nomination des représentants à des fonctions publiques salariées.

La constitution du 4 novembre 1848 reproduisit les principes adoptés par le décret du 5 mars. Le suffrage était direct et universel : Étaient électeurs, sans condition de cens, tous Français âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques. Étaient éligibles, sans condition de domicile, tous Français âgés de 25 ans. Le pouvoir législatif appartenait à une assemblée unique, composée de 750 membres, élus pour trois ans. Ce système électoral fut complété par la loi organique du *15 mars 1849*. Cette loi détermina les incapacités et les incompatibilités, le mode de formation des listes et la tenue des collèges électoraux. Elle combla en même temps une lacune de la constitution, en subordonnant l'exercice du droit de suffrage à une résidence de six mois dans la commune ; le texte constitutionnel ne réglementait pas la condition de domicile exigée de l'électeur.

Ce fut sous l'empire de cette loi que furent élus les membres de l'Assemblée législative de 1849. Les élections ne furent pas telles qu'on pouvait s'y attendre.

L'Assemblée manifesta son esprit, en adoptant une politique qui mécontenta le pays. Aux élections complémentaires de 1850, Vidal et Flotte entrèrent à la Chambre. Quelques jours plus tard, le romancier Eugène Suë, candidat socialiste, fut aussi élu. Effrayé de cette dernière élection, le gouvernement nomma une commission chargée de préparer un nouveau projet de loi électorale. Le changement ne pouvait porter que sur le domicile ; toute autre aggravation dans les conditions d'électorat aurait violé la constitution de 1848.

La nouvelle loi fut adoptée le *31 mai 1850*. Désormais, pour être inscrit sur la liste électorale, il fallut être domicilié depuis trois ans dans la commune ou le canton. Le domicile était constaté, soit par l'inscription au rôle de la taxe personnelle ou au rôle de la prestation en nature pour les chemins vicinaux, soit par la déclaration des père et mère pour les enfants vivant dans la maison paternelle, soit par la déclaration des maîtres ou patrons pour les ouvriers et domestiques travaillant chez ces derniers et y demeurant. A défaut de ces déclarations, le domicile pouvait être constaté par le juge de paix.

Les législateurs de 1850 rétablissaient d'une façon détournée une sorte de condition censitaire ; trois millions d'électeurs étaient privés du droit de suffrage, et non pas seulement les hommes sans aveu, les vagabonds, les faillis, en un mot les classes dangereuses de la société, mais aussi une grande partie des habitants de la campagne. C'était un résultat fâcheux, l'Assemblée avait dépassé le but qu'elle se proposait, priver du droit de suffrage les ouvriers industriels dont elle craignait l'esprit socialiste. Dès lors, elle fut frappée d'une im-

popularité que Louis Bonaparte allait exploiter habilement à son profit.

N'espérant pas obtenir la prolongation de ses pouvoirs au moyen de la révision de la constitution, le Président de la République résolut de faire un coup d'État. Pour se rendre populaire, il demanda à la Chambre le retrait de la loi du 31 mai. Après de vifs débats, ce projet fut repoussé et la loi maintenue avec sept voix de majorité.

Le 2 décembre, Louis Bonaparte exécuta son coup d'État contre la représentation nationale, déclara l'Assemblée dissoute, abolit la loi du 31 mai et rétablit le suffrage universel. Puis il convoqua la nation pour accepter ou rejeter un plébiscite ainsi conçu : « Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre ». Tous les citoyens âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales, en vertu de la loi du 15 mars 1849, ou pouvant justifier depuis la formation des listes des conditions exigées par cette loi, étaient appelés à voter. Mais en même temps Louis Napoléon inaugurerait le système électoral qu'il devait imposer pendant 18 ans à la France, celui de la candidature officielle. Tous les fonctionnaires ou employés du gouvernement étaient transformés en agents électoraux, avec mission de combattre l'opposition par tous les moyens possibles ; 30 départements étaient mis en état de siège. Grâce à ces procédés, le plébiscite du 20 décembre fut ratifié par sept millions de suffrages.

La constitution *du 14 janvier 1852* conforme au

plébiscite institua deux assemblées ; l'une élue et chargée du vote des lois, le Corps législatif ; l'autre destinée à veiller au maintien de la constitution, composée de hauts dignitaires et de citoyens choisis par le président. Deux décrets portant la date du 2 février 1852 organisèrent le mode d'élection des membres du Corps législatif. Le premier fixa les conditions du vote, qui furent celles de la loi du 15 mars 1849, et détermina les incompatibilités et les causes d'inéligibilité. Les départements furent divisés en circonscriptions électorales, nommant chacune un député ; le vote dût se donner au chef-lieu de la commune. Le second décret régla le mode de révision des listes et la tenue des collèges électoraux. Nous aurons à nous occuper de ces deux décrets qui réglementent encore aujourd'hui nos élections politiques.

Cette législation électorale ne fut pas modifiée sous l'Empire. Après la chute de Napoléon, le gouvernement provisoire remit en vigueur la loi électorale du 15 mars 1849 : scrutin de liste et vote au chef-lieu de canton ; toutefois l'incompatibilité établie par cette loi entre le mandat de député et les fonctions rétribuées sur les fonds de l'État fut provisoirement suspendue. Un décret du 15 septembre régla l'élection des membres de l'Assemblée nationale. Les collèges électoraux avaient été convoqués pour le 16 octobre, mais les événements qui suivirent eurent pour effet l'ajournement des élections ; elles n'eurent lieu qu'au mois de février, le 5 dans le département de la Seine, et le 8 dans les autres départements.

L'Assemblée nationale apporta quelques modifications aux lois qui régissaient les élections législatives.

Ainsi elle rétablit le vote au chef-lieu de la commune, loi du 10 avril 1871 ; elle déclara les préfets et sous-préfets inéligibles dans leur ressort pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, loi du 2 mai 1871. Elle interdit toutes fonctions publiques salariées aux membres de l'Assemblée nationale, loi du 25 avril 1872. Elle exigea pour la validité de l'élection des députés au premier tour de scrutin, un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits, outre la majorité absolue des suffrages exprimés, loi du 18 février 1873. Enfin, après de longs et laborieux débats, elle adopta l'ensemble des lois constitutionnelles et organiques qui forment actuellement la base de notre droit politique.

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte dans son article 1^{er} que le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la *Chambre des députés* et le *Sénat*.

Nous nous occuperons successivement de ces deux Assemblées, en commençant par la Chambre des députés, en raison de l'importance qu'elle occupe dans notre législation électorale.

I

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Nous examinerons :

- 1° Quels sont les électeurs ;
- 2° A quelles conditions ils peuvent voter ;
- 3° Les principales règles de l'éligibilité.

CHAPITRE PREMIER

DES CONDITIONS REQUISES POUR ÊTRE ÉLECTEUR.

Les conditions exigées pour la qualité d'électeur sont déterminées par l'article 12 du décret organique de 1852 confirmé par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, l'article 1^{er} de la loi du 30 novembre 1875, et l'article 14 de la loi municipale du 5 avril 1884. « Sont électeurs, sans « condition de cens, tous les citoyens âgés de 21 ans « accomplis, et jouissant de leurs droits politiques ». Ainsi, il faut être Français, avoir 21 ans, et jouir de ses droits politiques pour être électeur.

SECTION I. — DE LA QUALITÉ DE FRANÇAIS.

Il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'indiquer comment s'acquiert et se perd la qualité de Français. La matière est réglée par le titre : *de la jouissance et de la privation des droits civils*, au Code civil, et plusieurs lois postérieures. Un projet ayant pour but de réunir et coordonner ces textes, en les modifiant, a été adopté par le Sénat et porté à la Chambre où il n'a pas encore été discuté.

Comment se prouve la qualité de Français ? La preuve complète exigerait de nombreuses pièces et présenterait souvent de graves difficultés. Pour la faciliter, la jurisprudence considère comme Français tout individu né en France. En conséquence, celui qui réclame son inscription sur les listes électorales n'a qu'à produire un acte établissant qu'il est né en France. Cet acte sera le plus souvent un extrait des registres des actes de naissance ; ce peut-être aussi un acte de mariage, un livret d'ouvrier, un certificat de libération du service militaire (1) ; La Cour de cassation a même décidé qu'un certificat de ce genre applicable au père du réclamant suffisait à prouver la nationalité de ce dernier, la nationalité du père impliquant celle du fils.

(1) Arrêt Cass., 24 mars 1863 ; Dalloz 1863, 1. 136.

SECTION II. — DE L'ÂGE.

Ceux qui ne sont pas capables de gérer leurs propres affaires ne doivent pas prendre part à la vie politique. C'est là un principe évident admis par toutes les législations. Mais les unes, identifiant la capacité politique et la capacité civile, prétendent que l'on peut voter en parfaite connaissance de cause, dès que l'on a atteint l'âge fixé par la loi pour gérer soi-même ses propres affaires. Les autres pensent au contraire qu'il faut une plus grande maturité d'esprit pour voter avec discernement que pour administrer sa fortune, et fixent la majorité politique à un âge plus avancé que la majorité civile. La première solution a été adoptée en 1848, lors de l'établissement du suffrage universel, et n'a pas été modifiée depuis cette époque. La constitution de 1793 l'avait aussi adoptée, mais on sait que cette constitution n'a jamais été appliquée. Tous les autres régimes politiques ont fixé la majorité électorale à 25 ans. Il semble que ce soit là une bonne précaution à prendre, surtout avec le suffrage universel. Il est à regretter, en se plaçant à un autre point de vue, que cet âge de 25 ans n'ait pas été adopté en 1875. La nouvelle loi militaire actuellement en discussion rend le service obligatoire pour tous sans exception; or le militaire en activité de service ne peut pas voter; en fait, la grande majorité des français ne votera qu'en quittant la caserne, c'est-à-dire à 25 ans. Il n'y aura d'exception que pour ceux qui seront déclarés incapables d'être soldats. Maintenir la majorité politique à 21 ans, c'est donc consacrer une inégalité blessante, créer un privi-

lège injuste en faveur de ceux qui pour une cause quelconque sont dispensés du service militaire.

Aux termes de l'article 13 du décret de 1852, reproduit par l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, il faut avoir atteint l'âge de 21 ans avant la clôture définitive de la liste électorale, qui a lieu le 31 mars de chaque année, pour pouvoir être inscrit sur cette liste et exercer son droit de suffrage.

La preuve de l'âge est fournie ordinairement par la présentation d'un extrait de l'acte de naissance. Dans le but de la faciliter, l'article 24 du décret de 1852 décide, que cet extrait sera délivré gratuitement et sur papier libre à tout réclamant. Il faut observer que l'acte de naissance sert à prouver aussi la nationalité, par cela seul qu'il constate la naissance sur le territoire français. L'acte de naissance peut être remplacé par toute autre pièce contenant l'indication de l'âge ou de la naissance sur le territoire français, telle que : un acte de mariage (1), un contrat de mariage (2), un certificat de libération du service militaire (3), un diplôme de l'université ou d'une autorité constituée, un passeport, un livret d'ouvrier, etc. (4).

La force probante attachée à ces pièces et certificats est laissée à l'appréciation des juges.

(1) Arrêt Cass. 30 mars 1863. Dalloz 1863. I. 437.

(2) Arrêt Cass. 23 mars 1863. Dalloz 1863. I. 437.

(3) Arrêt Cass. 24 mars 1863. Dalloz 1863. I. 137.

(4) Arrêts Cass. 18 et 30 mars 1863. Dalloz 1863. I. 137.

SECTION III. — DE LA JOUISSANCE DES DROITS
POLITIQUES.

La jouissance des droits politiques appartient à tous ceux qui ne se trouvent dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. Ainsi, la capacité est la règle, l'incapacité l'exception.

Les incapacités qu'il nous faut examiner sont déterminées par les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852. Elles résultent, soit d'une condamnation judiciaire ou d'un acte assimilé à une condamnation, soit d'un état particulier. Dans les deux cas, elles ont le caractère d'une peine, et par suite, les textes qui les prononcent sont strictement limitatifs ; on ne saurait les étendre par analogie d'un cas à un autre.

§ 1. — Des incapacités résultant d'une condamnation judiciaire ou d'un acte assimilé à une condamnation.

Avant d'énumérer les condamnations qui entraînent la perte du droit de suffrage, il faut indiquer quelques règles applicables à toutes ces condamnations sans exception.

Les condamnations doivent-être passées en force de chose jugée. Il n'y a pas à distinguer, si elles ont été prononcées contradictoirement ou par défaut, et par une juridiction ordinaire ou exceptionnelle, telle qu'un conseil de guerre (1).

L'incapacité électorale a-t-elle lieu de plein droit, ou

(1) Arrêt Cass. 5 mai 1885. Sirey 1885. I.454.

doit-elle être prononcée expressément par le juge ? On a soutenu cette dernière solution, en argumentant de l'article 42 du Code pénal, qui autorise les Tribunaux correctionnels, à interdire dans plusieurs cas déterminés, l'exercice de certains droits civiques, civils et de famille, et notamment le droit de vote. La Cour de cassation a décidé justement par plusieurs arrêts, que l'incapacité dont il s'agit, était une conséquence attachée par la loi elle-même à la condamnation ; qu'étant de droit, elle ne devait pas être prononcée spécialement par le juge (1).

Les condamnations prononcées par les Tribunaux français entraînent seules l'incapacité électorale. Cette règle est la conséquence du principe de la souveraineté de chaque État sur son territoire, et de la protection qu'un gouvernement doit à ses sujets. Elle a été adoptée par la Cour de cassation. La Cour a décidé, par un arrêt du 14 avril 1868, qu'une condamnation subie par un Français à l'étranger n'entraînerait pas pour lui l'incapacité électorale. Il peut se présenter le cas suivant : un étranger subit en France une condamnation entraînant pour un Français l'incapacité électorale ; puis il devient Français par suite d'une naturalisation. Peut-il arguer de sa qualité d'étranger, au moment où il a été condamné, pour se faire inscrire sur les listes électorales ? Nous ne pouvons pas admettre cette solution ; le naturalisé français n'a aucune raison d'être mieux traité que le français d'origine ; la naturalisation ne produit jamais l'effet d'une réhabilitation ; il faut admettre l'incapacité électorale. Un tribunal étranger prononce une condamnation contre un étranger ; puis, par suite d'une annexion de territoire, ce condamné devient Français. La condam-

(1) Cass. 18 avril 1865 — 15 avril 1868.

nation qui l'atteint entraîne-t-elle pour lui l'incapacité électorale, si elle est une de celles dont parle le décret de 1852 ? La Cour de cassation a adopté l'affirmative (1), mais elle exige qu'il y ait identité complète entre le délit pour lequel la condamnation a été prononcée et un délit entraînant en France l'incapacité électorale.

Tout condamné peut être *gracié, amnistié ou réhabilité*. Quelle influence ces situations juridiques exercent-elles sur l'incapacité électorale ? La *grâce* dispense le condamné de l'exécution matérielle de tout ou partie de sa peine, mais elle ne produit aucun effet sur la condamnation qui reste intacte. Par suite, l'incapacité électorale doit subsister. La Cour de cassation s'est prononcée en ce sens dans toutes les espèces qui lui ont été soumises (2). Tout autre est l'effet de l'amnistie qui porte sur la condamnation elle-même. Par une fiction de la loi, on considère comme non avenus, non seulement la condamnation, mais aussi le fait qui y a donné lieu ; l'incapacité électorale disparaît donc nécessairement (3). Le condamné qui a subi sa peine ou obtenu sa grâce, peut se faire réhabiliter, conformément aux articles 619 à 634 du Code d'instruction criminelle. Au termes de l'article 634, la réhabilitation fait cesser pour l'avenir, dans la personne du condamné, toutes les incapacités qui résultent de la condamnation, et notamment l'incapacité électorale. Ni l'amnistie ni la réhabilitation ne replacent exactement le bénéficiaire dans la situation qu'il occupait avant la condamnation. Ayant été rayé de la liste électorale, il ne pourra obtenir une nouvelle inscription,

(1) Arrêts cass. 14 avril 1868 ; 30 avril 1885 : Sirey 1886. 1. 132.

(2) Arrêts Cassation : 30 avril 1861 ; 14 mars 1864 ; 6 mars 1865 ; 6 novembre 1872 ; 4 août 1886 : Sirey 1887. 1. 37.

(3) Arrêts Cass. 30 avril 1866 ; 8 avril 1867 ; 4 août 1886.

que s'il remplit la condition de résidence exigée par la loi.

Aux différentes situations que nous venons d'examiner, on peut rattacher la suivante : Un condamné s'est soustrait à l'exécution de sa peine et l'a prescrite. Peut-il invoquer cette prescription pour être relevé de son incapacité électorale ? Non certainement, car cette incapacité résulte non de la peine, mais de la condamnation elle-même ; les effets de cette condamnation ne peuvent pas disparaître, puisque le condamné ne peut pas être réhabilité (art. 619 Code d'inst. criminelle). Les condamnés qui se soustraient à l'exécution de leur peine sont bien moins intéressants que ceux qui sont graciés, or ceux-ci ne sont pas relevés de l'incapacité électorale, on ne saurait décider autrement pour les autres. La Cour de cassation s'est toujours prononcée en ce sens. (1)

Il nous reste à énumérer, aussi brièvement que possible, les différentes condamnations entraînant l'incapacité électorale. Les articles 15 et 16 du décret organique de 1852 sont assez diffus ; ils distinguent les condamnations entraînant une incapacité perpétuelle et celles qui occasionnent une simple incapacité temporaire.

Incapacités perpétuelles.

Elles résultent :

- 1° des condamnations prononcées pour crimes ;
- 2° de condamnations prononcées pour délits ;
- 3° de condamnations pour faits délictueux militaires ;
- 4° de certains faits assimilés à des condamnations judiciaires.

I. Crimes. — Toute condamnation pour crime en-

(1) Arrêt Cass. 30 mars 1863. Dalloz 1863-I-135.

traîne l'incapacité électorale, lorsque le juge a prononcé contre le condamné les peines ordinaires des crimes : travaux forcés à perpétuité ou à temps, déportation, détention, réclusion, bannissement ou dégradation civique. (Décret de 1852, art. 15, § 1). La condamnation pour crime entraîne encore l'incapacité électorale, lorsque le crime est puni d'un simple emprisonnement, par suite de l'admission de circonstances atténuantes, conformément à l'article 463 du Code pénal. (art. 15, § 3.). Il n'en est pas de même, si le crime a été puni d'un emprisonnement, par application de l'article 326 du même Code, excuse légale. Dans le premier cas, la nature de l'infraction n'est pas modifiée, le juge modère la peine à raison de certaines circonstances particulières au procès ; au contraire, dans le second cas, c'est le législateur lui-même qui modère la peine et change la nature de l'infraction.

II. Délits. — Le décret de 1852 ne fait pas résulter l'incapacité électorale de toutes les condamnations pour délits. Les délits qu'il vise peuvent être classés en quatre catégories : Les uns entraînent l'incapacité par le seul fait de la condamnation, quelle que soit la peine prononcée. D'autres au contraire ne l'entraînent que si l'emprisonnement est prononcé, et ceux-ci se subdivisent eux-mêmes, suivant la durée de l'emprisonnement : emprisonnement dont la durée n'est pas nécessairement fixée par la loi ; emprisonnement de trois mois au moins ; emprisonnement de plus de trois mois.

Première catégorie : Délits entraînant l'incapacité, quelle que soit la peine prononcée.

1^o Outrage aux bonnes mœurs, (loi du 29 juin 1881 sur la presse), cette loi abroge le paragraphe 6, article 15

du décret de 1852 ainsi conçu : « Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales... ceux qui auront été condamnés pour outrage à la morale publique et religieuse ou aux bonnes mœurs, pour attaque contre le principe de la propriété et les droits de famille ». La loi de 1881 ne conserve de tout cela que le délit d'outrage aux bonnes mœurs.

2° Vagabondage et mendicité, article 15 § 9 (1).

3° Les délits prévus par les articles 410 et 411 du Code pénal et par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, article 15, § 11 (2). La dernière disposition de ce paragraphe, relative aux infractions à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, est abrogée par la loi du 30 novembre 1875, article 22. Les deux autres sont toujours en vigueur : L'article 410 du Code pénal vise le délit résultant de la tenue d'une maison de jeu, et l'article 411 le délit résultant de l'établissement sans autorisation d'une maison de prêts sur gage.

4° le délit d'usure, article, 15, § 15 (3).

Deuxième catégorie : Délits n'entraînant l'incapacité que lorsque la peine de l'emprisonnement a été prononcée, quelle que soit au reste la durée de cette peine.

1° vol, escroquerie, abus de confiance, soustractions commises par les dépositaires de deniers publics ; attentats aux mœurs prévus par les articles 330 et 334 du Code pénal (art. 15 § 5). L'article 330 du Code pénal vise l'outrage public à la pudeur, et l'article 334 l'excitation à la

(1) Code pénal articles 269, 271, 274, 279.

(2) L'article 15, § 11 du décret de 1852 est ainsi conçu : Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales..... ceux qui auront été déclarés coupables des délits prévus par les articles 410 et 411 du Code pénal et par la loi du 21 mai 1836, portant prohibition des loteries.

(3) Loi du 19 décembre 1850.

débauche. Tout autre délit contre les bonnes mœurs, et notamment l'adultère, ne peut donner lieu à l'incapacité électorale.

2° Les délits prévus par les articles 38, 41, 43, et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée, (art. 15, § 13.) Ces délits sont :

a. les fraudes ayant pour but de se faire omettre sur le tableau de recrutement, article 38 ;

b. les manœuvres tendant à se rendre impropre au service militaire, article 41 ;

c. substitution ou remplacement effectué contrairement à la loi à l'aide de manœuvres frauduleuses, et complicité, article 43. Ce délit ne peut plus exister depuis la loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée ;

d. présents reçus par les médecins des conseils de révision pour faire réformer un jeune homme.

Ces dispositions sont reproduites par les articles 60, 63 et 66 de la loi du 27 juillet 1872. Cette loi assimile les tentatives de délits prévus par elle aux délits eux-mêmes. La Cour de cassation a décidé par un arrêt du 17 mai 1881 (1), que les tentatives de délits n'étant pas prévues par le paragraphe 13 de l'article 15 du décret de 1852, ne pouvaient pas entraîner l'incapacité électorale.

3° Le délit prévu par l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1851, falsification de boissons et de denrées alimentaires ou médicales destinées à la vente ; vente de ces denrées sachant qu'elles sont falsifiées (art. 15 § 14.)

Troisième catégorie : Délits n'entraînant l'incapacité

(1) Dalloz 1881. 1. 481.

électorale que si la condamnation est au moins de trois mois de prison.

1° Tromperie sur le prix de matières d'or et d'argent, sur la qualité d'une pierre fausse vendue pour fine, délit prévu par l'article 423, Code pénal, (art. 15 § 4) (1).

2° Destruction d'actes originaux de l'autorité publique, d'effets de commerce ou de banque contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge (art. 439, Code pén.).

3° Action de gâter volontairement des marchandises ou matières servant à la fabrication (art. 443, Code pén.).

4° Dévastation de récoltes, (art. 444, Code pén.).

5° Action d'abattre un arbre ou de le mutiler, de façon à le faire périr, sachant qu'il appartient à autrui (art. 445 et 446, Code pén.).

6° Action de détruire une greffe (art. 447, Code pén.).

7° Empoisonnement de chevaux, bêtes de somme ou de trait, bestiaux, poissons dans les étangs, (art. 452, Code pén.).

Toutes ces incapacités sont établies par l'article 15, paragraphe 10 du décret de 1852.

Quatrième catégorie : Délits n'entraînant l'incapacité que si la condamnation est d'un emprisonnement de plus de trois mois.

Cette catégorie comprend tous les délits électoraux entraînant une condamnation à un emprisonnement de plus de trois mois.

III. *Faits délictueux militaires.* — Aux termes du paragraphe 12 de l'article 15, les condamnations, pour infractions punies du boulet ou des travaux publics, entraînent pour les militaires rentrés dans la vie civile

(1) Ce même paragraphe visait un autre délit prévu par l'article 318 du Code pénal, mais cet article a été abrogé par la loi du 5 mai 1855.

l'incapacité électorale. Peu importe le quantum de la peine, c'est sa nature même qui occasionne l'incapacité. Les militaires condamnés à d'autres peines rentrent dans le droit commun exposé plus haut.

IV. *Actes assimilés aux condamnations judiciaires.*

— Ces actes sont déterminés par le paragraphe 8 de l'article 15; ce sont les jugements et décisions judiciaires destituant les notaires, les greffiers, et plus généralement tous les officiers ministériels. Ils entraînent l'incapacité électorale perpétuelle, comme les condamnations, bien qu'ils en diffèrent, en ce qu'ils ont un caractère purement civil.

La destitution d'un officier ministériel prononcée par un simple acte du pouvoir exécutif n'entraîne pas l'incapacité, le décret de 1852 exige nécessairement un jugement ou une condamnation judiciaire. Peu importe la cause qui occasionne la destitution. Ainsi, un notaire peut être destitué et par suite privé de ses droits électoraux, parce qu'il a délivré une seconde grosse d'acte, sans une ordonnance du président. Un huissier, parce qu'il a commis deux contraventions aux dispositions qui règlent le nombre de lignes et de mots des copies signifiées. Cette mesure est certainement excessive. Elle peut s'expliquer historiquement par la haine de Louis-Napoléon contre les officiers ministériels qui s'étaient montrés généralement hostiles au coup d'État. Elle devrait être rapportée ou atténuée.

Jusqu'en 1864 l'incapacité électorale frappant les officiers ministériels, à la suite d'une destitution, ne pouvait disparaître par la réhabilitation, la réhabilitation ne pouvant effacer que les condamnations pénales, et la destitution n'ayant pas ce caractère. Les officiers ministériels

étaient donc traités plus sévèrement que les condamnés pour vols ou outrages aux mœurs. Cette anomalie a disparu depuis la loi du 19 mars 1864, qui a étendu à tous les officiers ministériels destitués le bénéfice des articles 619 à 634 du Code d'instruction criminelle.

Incapacités temporaires.

Parmi ces incapacités, les unes sont facultatives et laissées à l'appréciation des tribunaux, les autres résultent nécessairement de certaines condamnations. Les premières sont établies par l'article 15 § 2 du décret de 1852 complété par les articles 42 et 43 du Code pénal.

Article 15 § 2 : « Ne doivent pas être inscrits sur les
« listes électorales... ceux auxquels les tribunaux ju-
« geant correctionnellement ont interdit le droit de vote
« et d'élection, par application des lois qui autorisent
« cette interdiction. »

Article 42 du Code pénal : « Les tribunaux jugeant cor-
« rectionnellement pourront, dans certains cas, interdire,
« en tout ou en partie, l'exercice des droits civiques, ci-
« vils et de famille suivants : 1^o droit de vote et d'élec-
« tion... »

Article 43. « Les tribunaux ne prononceront l'inter-
« diction mentionnée dans l'article précédent, que lors-
« qu'elle aura été autorisée ou ordonnée par une dispo-
« sition particulière de la loi » (1).

(1) Les articles du Code pénal visés par l'article 42 sont les suivants : arti-
cle 88 et 89, 109 à 114, 123, 142, 143, 155, 156, 158, 160, 174, 228, 241, 251, 305,
309, 362, 366, 387 à 389, 401, 405, 410, 418.

Il faut ajouter à ces textes :

1^o La loi du 14 mars 1872 qui établit des peines contre les affiliés de l'asso-
ciation internationale des travailleurs.

2^o L'article 22 de la loi du 30 novembre 1875 : « demeure abrogé le para-

Il ressort de ces textes que les tribunaux ont le plus souvent la faculté de prononcer ou de ne pas prononcer l'interdiction. La durée de l'interdiction est généralement laissée à leur appréciation ; néanmoins le Code pénal fixe un minimum et un maximum qu'ils ne doivent pas dépasser.

Les secondes incapacités temporaires résultent de certaines condamnations énumérées par l'article 16 du décret de 1852. Pour ces condamnations, il n'est pas nécessaire que l'interdiction du droit de vote soit énoncée dans le jugement qui les prononce. L'article 16 porte que les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, pour outrages publics envers un juré à raison de ses fonctions ou un témoin à raison de sa déposition, pour délits prévus par la loi sur les attroupements et la loi sur les clubs, et pour infraction à la loi sur le colportage, ne pourront pas être inscrits sur la liste électorale pendant cinq ans, à dater de l'expiration de leur peine. (1)

En ce qui touche le délit d'outrage envers les magistrats de l'ordre administratif et judiciaire, l'article 422 du Code pénal, modifié par la loi du 13 mai 1863, réprime l'outrage même non public ; d'où l'on peut se demander, si l'incapacité résulte d'une condamnation pronon-

« graphe 11 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852 en tant qu'il « se réfère à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, sauf aux tribunaux à faire « aux condamnés l'application de l'article 42 du Code pénal ».

(1) Consulter les articles 211, 212, 214, 215, 219, 222, 223, 224, 228 et 230 du Code pénal ; la loi du 7 juin 1848 articles 4, 5 et 6, sur les attroupements ; la loi du 28 juillet 1848 article 13 sur les clubs. Cette loi a été abrogée par le décret du 25 mars 1852, à l'exception de l'article 13, relatif au délit de Sociétés secrètes qui seul peut donner lieu à l'incapacité électorale. La loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse publique prononce une incapacité temporaire de deux ans,

cée en vertu de cette nouvelle disposition. Nous pensons qu'une semblable condamnation entraîne l'incapacité électorale : en effet, le décret de 1852, en mentionnant le délit d'outrage, ne prescrit pas la condition de publicité et par suite atteint tous les délits de cette nature.

Il ne saurait en être de même de l'outrage non public envers un juré, car le décret de 1852 indique la publicité comme condition d'incapacité.

L'interdiction dure cinq années qui commencent au jour de l'expiration de la peine. Si le condamné n'a pas subi sa peine, soit qu'il l'ait prescrite, soit qu'il ait obtenu sa grâce, l'interdiction commence au jour où la prescription a été acquise ou la grâce obtenue.

§ 2. — Des incapacités résultant d'un état particulier.

Ces incapacités sont édictées par l'article 15 du décret organique de 1852 « ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales... 16° les interdits ; 17° les faillis non réhabilités, dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugements rendus à l'étranger mais exécutoires en France. »

Ces incapacités commencent en même temps que l'état qui les motive ; elles subsistent tant que l'interdiction n'a pas été levée ou le failli réhabilité.

Parlons en premier lieu des interdits.

Les interdits dont il s'agit ici sont ceux dont parle l'article 489 du Code civil. L'incapacité s'applique à eux seuls, une peine ne pouvant pas être étendue par analogie d'un cas à un autre. Elle n'atteint ni les personnes pourvues d'un conseil judiciaire ni les aliénés non interdits. Il est à regretter que les personnes munies

d'un conseil judiciaire puissent exercer leurs droits électoraux. La loi leur impose un conseil pour les actes les plus importants de la vie privée; c'est qu'elle les juge incapables de faire convenablement ces actes; à plus forte raison devraient-ils être déclarés incapables de s'occuper des affaires publiques. Quant aux aliénés non interdits, leur droit électoral est suspendu, comme nous le verrons plus loin.

La seconde incapacité est celle des faillis. Elle ne disparaît que par la réhabilitation, obtenue conformément aux articles 604 et suivants du Code de commerce. Sous l'empire de la loi du 15 mars 1849, les faillis concordataires recouvraient leur droit de vote. Cette loi a été abrogée implicitement par le paragraphe 17 article 15 du décret de 1852.

A cette catégorie d'incapacités, on peut rattacher la suspension du droit de vote déterminée par le décret réglementaire du 2 février 1852. L'article 18 de ce décret décide que le droit de prendre part aux élections est suspendu :

1° pour les détenus;

2° pour les accusés contumaces;

3° pour les personnes non interdites, mais retenues dans un établissement d'aliénés, en vertu de la loi du 30 juin 1838.

Ces personnes ne sont pas incapables. Elles sont maintenues sur la liste électorale, l'exercice de leur droit de vote est seul momentanément suspendu. La véritable cause de cette diminution de leur capacité électorale est la nécessité de sauvegarder la dignité du suffrage universel, et non l'impossibilité matérielle de les faire participer à l'élection.

Il serait à souhaiter, toujours pour les mêmes motifs, que les personnes en état évident d'imbécillité ou d'ivresse puissent être écartées du scrutin ; mais cette mesure donnerait lieu à des difficultés d'application trop considérables.

Nous avons terminé la longue liste des incapacités électorales. Pour assurer d'une façon efficace l'exécution des dispositions du décret de 1852, et permettre à l'administration de s'assurer de la capacité des électeurs, des circulaires ministérielles de 1874 et 1875 ont organisé une sorte de casier judiciaire spécial aux condamnations qui entraînent l'incapacité électorale (1).

Les greffiers des tribunaux correctionnels et des Cours d'assises dressent le bulletin de toutes les condamnations entraînant l'incapacité, et l'expédient au sous-préfet de l'arrondissement, dans lequel est située la commune où le condamné est né. Les greffiers des tribunaux de commerce pour les jugements déclaratifs de faillite, les commissaires du gouvernement près les conseils de guerre et les greffiers des tribunaux maritimes de Brest et de Toulon, chargés par le décret du 21 juin 1858 du dépôt central des archives judiciaires de la marine, agissent de même. Le sous-préfet de chaque arrondissement centralise ainsi les condamnations prononcées contre les individus qui y sont nés. Les autorités administratives chargées de la confection des listes, si elles ont des doutes sur la capacité électorale d'un individu, demandent un extrait de son casier judiciaire à la sous-préfecture qui en doit communication. Entre dé-

(1) Circulaires du Garde des Sceaux des 18 déc. 1874 et 27 août 1875 ; circulaires du ministre de l'intérieur des 30 déc. 1874, 12 juillet et 23 sept. 1875 ; circulaire du ministre de la guerre du 6 déc 1875 ; de la marine du 2 mars 1876.

partements, la communication se fait par l'intermédiaire du préfet.

§ 3. — Des incompatibilités électorales.

Pour compléter l'énumération de ceux qui ne peuvent pas voter, nous devons parler de deux catégories de personnes, les militaires et les femmes, qui ne participent pas à la vie politique. Il ne s'agit pas ici d'une incapacité, mais d'une simple incompatibilité, comme nous allons le voir.

I. — *Militaires.*

Les militaires ne peuvent pas voter. Cette mesure est rationnelle. En effet, la liberté nécessaire à toute manifestation du droit de suffrage ne peut pas se concilier avec la discipline militaire. D'autre part, le vote des soldats pourrait fournir le moyen de fausser les élections; la majorité pourrait être facilement modifiée par des déplacements calculés de corps de troupes.

Les textes en vigueur sur cette matière sont : l'article 14 du décret organique de 1852, la loi du 27 juillet 1872, article 15, et la loi du 30 novembre 1875, article 2.

Article 14 du décret de 1852 : « Les militaires en activité de service et les hommes retenus pour le service
« des ports et de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, seront
« portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ.....

« Ils ne pourront voter pour les députés au Corps
« législatif, que lorsqu'ils seront présents, au moment
« de l'élection, dans la commune où ils sont inscrits. »

Les lois de 1872 et 1875 ont abrogé la 2^e partie de cet article 14.

Art. 5 de la loi du 27 juillet 1872 : « Les hommes présents au Corps ne prennent part à aucun vote. »

Article 2 de la loi du 30 novembre 1875 : « Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne peuvent prendre part à aucun vote, quand ils sont présents à leur corps, à leur poste, ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non activité, ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune où ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de la réserve. »

Il résulte de ces textes :

Que les soldats ont le droit électoral, qu'ils sont inscrits sur les listes de la commune où ils habitaient avant d'entrer au service ; mais qu'ils ne peuvent y exercer leur droit que dans trois cas :

- 1^o S'ils se trouvent en résidence libre ;
- 2^o En non activité ;
- 3^o En congé régulier au moment de l'élection.

Enfin qu'ils ne votent jamais au corps.

Par militaires en congé régulier, il faut entendre les militaires qui sont pourvus d'une autorisation régulière d'absence de plus de trente jours. Les autorisations d'absence de cette durée présentent seules, en effet, aux termes du décret du 27 novembre 1868, article 2, les conditions d'un congé (1).

D'après ce qui précède, en ce qui concerne l'armée de

(1) Circulaire du Ministre de la Guerre du 24 février 1876.

terre, il ne faut permettre le vote, en dehors des congés réguliers, qu'aux personnes suivantes :

- 1° Aux officiers généraux du cadre de réserve ;
- 2° Aux officiers en disponibilité ou en non activité ;
- 3° Aux jeunes gens du contingent et aux engagés volontaires qui se trouvent dans leurs foyers, avant d'avoir rejoint leur corps ;
- 4° Aux soldats en disponibilité dans les conditions déterminées par la loi du 27 juillet 1872 ;

5° Aux soldats de la réserve de l'armée active résidant dans la commune où ils sont inscrits comme électeurs.

Par militaires en activité de service, on doit entendre, en dehors de ceux qui appartiennent aux corps de troupes, les officiers généraux, les officiers du corps d'état-major, les fonctionnaires de l'intendance, les officiers de santé, les vétérinaires militaires, les officiers d'administration, les officiers du recrutement et de la remonte, les militaires et employés militaires en résidence fixe, les interprètes militaires.

En ce qui concerne l'armée de mer, sont en activité de service : le corps de la marine, les mécaniciens, la gendarmerie maritime, l'artillerie et l'infanterie de marine, le corps du génie maritime, le corps des ingénieurs hydrographes, le corps du commissariat de la marine, le corps d'inspecteurs des services administratifs, le personnel administratif des directions des travaux, le personnel du service des manutentions, le corps de santé, l'aumônerie, le personnel des infirmiers, les équipages de la flotte, les sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats de l'artillerie, de l'infanterie, et de la gendarmerie maritime.

Doit-on considérer les gendarmes comme militaires, et

leur appliquer les dispositions de la loi de 1875 ? La Cour de cassation les avait considérés comme fonctionnaires publics, à raison de la nature de leurs fonctions. Lors de la discussion de la loi du 27 juillet 1872, il fut décidé que les gendarmes seraient considérés comme militaires, et traités comme tels. Aux gendarmes, la Cour de cassation avait assimilé les gardes municipaux et les sapeurs-pompiers de la ville de Paris (1). Depuis la loi de 1872, on doit les considérer et les traiter comme militaires.

Une instruction du ministre de l'Intérieur considère les élèves de l'école polytechnique comme présents sous les drapeaux dans l'armée active ; par suite ils ne peuvent pas voter.

Citons en terminant un avis du Conseil d'État du 7 février 1877 décidant, qu'un officier de l'armée territoriale, faisant un stage volontaire dans un corps de l'armée active, pouvait prendre part au vote.

II. — Femmes.

Un siècle s'est écoulé depuis que Condorcet réclamait, au début de la Révolution, l'émancipation politique des femmes. Cette idée a fait des progrès, et compte de nos jours d'assez nombreux partisans, pour qu'elle mérite d'être examinée.

L'émancipation des femmes n'est plus seulement traitée dans les livres ; elle a passé dans les journaux et elle se discute dans les réunions publiques. Une association s'est formée sous le nom de ligue des femmes, et il paraît une revue mensuelle, le *Droit des femmes*, qui a mis en tête de son programme, le vote politique. De nombreu-

(1) Arrêt Cass. 30 mars 1870.

ses pétitions ont été adressées aux Chambres, toutes sont demeurées sans résultat. Citons comme une des plus hardies, celle qui a été adressée, en 1884, au Congrès de Versailles, par Mlle Hubertine Auclert. La question a même été portée devant la Cour de cassation. En 1885, une demoiselle Barberousse, institutrice à Paris, a demandé son inscription sur la liste électorale, à la commission municipale de son arrondissement. Sa demande ayant été rejetée, elle interjeta appel ; mais le juge de paix confirma la décision de la Commission. Pourvoi en cassation de la part de la demoiselle Barberousse, et maintien de la décision du juge de paix par arrêt de la Chambre civile, en date du 16 mars 1885 (1). La demoiselle Barberousse fondait sa réclamation sur ce qu'aucun texte de loi n'interdisait aux femmes l'exercice des droits politiques, et que le terme générique de français, employé par les législateurs, s'appliquait aux femmes aussi bien qu'aux hommes. Cette prétention n'est pas conforme à l'esprit général de nos lois constitutionnelles qui excluent les femmes de la vie politique. Bien plus, elle est contraire au texte formel des premières lois qui après 1789 ont organisé l'électorat. C'est d'abord la constitution de 1791, qui accorde le droit de suffrage aux seuls citoyens actifs et qui, parmi les conditions exigées pour être citoyen actif, indique l'obligation de faire partie *de la garde nationale*; la Constitution de 1793, qui porte que *tout homme* né et domicilié en France, âgé de 21 ans accomplis, est admis à l'exercice des droits de citoyen français ; la constitution de l'an III, qui reproduit les mêmes termes : « *Tout homme* né et résidant en France, âgé de 21 ans accomplis ... est citoyen français ». Il en est de même

(1) Dalloz, 1885, 1. 105.

de la constitution de l'an VIII. Sous l'empire du régime censitaire, de 1815 à 1848, les lois électorales excluent implicitement les femmes, en décidant que les contributions des femmes mariées comptent à leur mari pour former la quotité d'impôts exigée, et que les veuves peuvent utiliser leurs impositions en les déléguant à leurs fils ou à leurs gendres. Ces textes prouvent clairement que jusqu'en 1848 le droit de vote a été accordé aux hommes seuls. La constitution de 1848 et les lois électorales postérieures ont-elles changé ce principe ? Non certainement, car nous ne trouvons dans toutes ces lois aucune trace, aucun indice d'un changement aussi radical. Les textes de la constitution de 1848, des lois de 1850, des décrets de 1852, des lois de 1874, 1875 et 1884 désignent comme électeurs tous *les citoyens* ou tous *les français* remplissant les conditions exigées par la loi, mais ils ne donnent pas de nouvelle définition du citoyen. Ce silence n'est-il pas significatif ? Bien plus, dans les discussions législatives, il n'a été question du vote des femmes qu'une seule fois, en 1874, lors de la préparation de la loi du 7 juillet ; et ce qui y a été dit prouve l'intention bien arrêtée du législateur de n'accorder aux femmes aucun droit politique (1).

Il résulte de l'examen de tous ces textes, que les femmes ne pourront pas voter en France, tant que le législateur ne leur en aura pas formellement accordé le droit.

En Angleterre, l'émancipation des femmes est plus

(1) Dans la discussion de la loi du 8 décembre 1883, sur la nomination des membres des Tribunaux de commerce, la question du vote des femmes a été soulevée. Trois députés ont proposé un amendement tendant à faire élire les membres des Tribunaux de commerce par les commerçants et commerçantes. L'amendement a été rejeté.

en faveur que chez nous, s'il faut en juger par la faible majorité avec laquelle la dernière motion en ce sens a été repoussée par le Parlement, en 1883. C'est John Stuart Mill qui le premier s'est déclaré chez nos voisins le champion de l'émancipation des femmes. En 1867, il proposa au Parlement d'accorder l'électorat politique aux femmes non mariées ou veuves. En même temps, il exposait sa théorie sur ce point dans son « *Gouvernement représentatif* » et dans un autre de ses ouvrages intitulé « *l'assujettissement des femmes* ». Son projet fut repoussé par 190 voix contre 73. L'année suivante, la proposition de Stuart Mill fut reprise par M. Jacob Bright, mais elle eût le même insuccès. Les partisans du vote des femmes ne se sont pas découragés. En 1875, 1878, 1879 et 1883, ils ont de nouveau porté la question au Parlement ; et à chaque discussion, le nombre des opposants a diminué. En 1883, la proposition qui émanait de M. Mason n'a été repoussée que par 130 voix contre 114, avec 16 voix par conséquent de minorité. M. Gladstone s'était montré favorable à cette proposition. On peut se demander si ces votes de nos voisins ont été vraiment sérieux, ou s'ils ont été inspirés par des considérations politiques.

Aux États-Unis, la question du vote des femmes a été portée plusieurs fois au Sénat, mais elle a été définitivement ajournée en 1881 par 31 voix contre 23.

Actuellement, en matière d'élections politiques, les femmes ont quelques droits en Autriche, en Finlande et dans l'Islande. En Autriche, les femmes faisant partie de la grande propriété foncière, ont le droit de participer aux élections du *Reichsrath* ou Chambre des députés, à l'âge de 21 ans, lorsqu'elles jouissent de leurs

droits d'une façon indépendante. Elles peuvent voter elles-mêmes, mais en fait, elles le font par procuration. C'est la qualité de propriétaire qui leur donne ce droit. En Autriche, les députés de la grande propriété foncière représentent plutôt la terre que les électeurs ; c'est pour cela qu'ils sont choisis indistinctement par tous ceux qui la détiennent, sans distinction de sexe.

En Finlande, les députés de l'ordre des bourgeois sont élus dans chaque ville par l'Assemblée générale des habitants ayant le droit de bourgeoisie, y compris les femmes célibataires, veuves ou séparées. Les femmes mariées sont représentées par leurs maris.

En Islande, depuis le 12 mars 1882, les femmes ayant une situation indépendante ont le droit de voter.

Pour compléter cette énumération, nous devons citer le territoire de l'Utah chez les Mormons où les femmes ont la plénitude du droit de suffrage. (1)

En faveur de l'émancipation politique des femmes, on fait valoir les arguments suivants :

La femme, dit-on, est devenue, par l'effet de la civilisation, l'égale de l'homme au point de vue civil. Si ce progrès est légitime, il doit être réalisé aussi au point de vue politique. Or, on a toujours oublié en politique que la femme était l'égale de l'homme. On raisonne comme ce plaisant personnage de Molière :

(1) Les femmes sont admises à prendre part aux élections des comités scolaires et des bureaux de l'assistance publique, en Angleterre, en Irlande et en Ecosse. En Russie, depuis 1864, elles ont le droit de prendre part aux élections de district. En Amérique, elles peuvent participer à certaines élections scolaires, dans les États de Pensylvanie, Massachusets et Illinois.

ARNOLPHE

- « Votre sexe n'est là que pour la dépendance ;
- « Du côté de la barbe est la toute puissance.
- « Bien qu'on soit deux moitiés dans la société,
- « Les deux moitiés pourtant n'ont point d'égalité.
- « L'une est moitié suprême, et l'autre subalterne ;
- « L'une en tout est soumise à l'autre qui gouverne ;
- « Et ce que le soldat dans son devoir instruit,
- « Montre d'obéissance au chef qui le conduit ;
- « Le valet à son maître, un enfant à son père ;
- « A son supérieur le moindre petit frère ;
- « N'approche pas encore de la docilité
- « Et de l'obéissance et de l'humilité
- « Et du profond respect ou la femme doit être
- « Pour son mari, son chef, son Seigneur et son maître. » (1)

Cet argument de nos adversaires ne porte pas, car nous ne songeons pas, pour refuser le droit de vote aux femmes, à faire entrer leur infériorité en ligne de compte.

En second lieu, dit-on, les femmes paient l'impôt comme les hommes, elles doivent pouvoir voter comme eux. Mais les mineurs possédant une fortune personnelle paient aussi l'impôt, et ils n'ont pas le droit de voter, même par l'intermédiaire de leur tuteur. Parce qu'ils sont incapables, dira-t-on. Mais les militaires, ceux qui ne sont pas inscrits sur une liste électorale, paient aussi un impôt, et pourtant ils ne votent pas. Le paiement de l'impôt n'a rien à voir dans cette question.

On insiste et on dit que tous les intérêts doivent être représentés. C'est là le grand argument de Stuart Mill et de l'école anglaise. Les droits de toute personne ne sont à l'abri de la négligence, que dans le cas où l'intéressé peut les défendre lui-même ou par ses représen-

(1) *École des femmes*, acte III, scène II.

tants. La femme ayant des droits doit avoir des représentants pour les défendre. Si l'on admet une différence entre elle et l'homme, ce doit être en ce sens qu'étant physiquement plus faible, elle a plus que lui besoin d'être représentée et protégée. Les intérêts des femmes ne sont pas défendus, dit-on, si elles ne nomment pas des représentants. C'est être bien sévère pour la nature humaine, que de lui reconnaître un seul mobile d'action, l'intérêt. Les intérêts des mineurs, sont-ils sacrifiés? Est-ce dans leur intérêt que les rédacteurs du Code ont fixé la majorité à 21 ans, au lieu de 25, comme cela se pratiquait dans l'ancien droit. Est-ce dans leur intérêt qu'ils ont adouci les rigueurs anciennes de l'autorité paternelle. Les maris ont-ils sacrifié les intérêts de leurs femmes, en créant toutes les mesures de protection du Code civil : la séparation de corps, la séparation de biens, le droit de renoncer à la communauté, l'hypothèque légale, le droit de tester sans autorisation, etc? Personne ne trouve que les intérêts des mineurs soient sacrifiés, parce qu'ils ne nomment pas de représentants. Pourquoi s'alarmer sur les intérêts des femmes? Elles sont mieux protégées que les mineurs, car les législateurs sont soumis à leur influence directe, et d'autre part, leurs idées, par les livres et les conversations, contribuent à former l'opinion, à laquelle les législateurs obéissent malgré eux.

On ajoute cet autre argument : Nul n'est tenu d'obéir à la loi qu'il n'a pas consentie. Si l'on voulait appliquer rigoureusement cette règle, toutes les lois devraient être soumises à la ratification de ceux qui ont à les exécuter. Sans pousser aussi loin les conséquences de cette règle, pourquoi les mineurs, les militaires, ceux qui ne

sont pas inscrits sur les listes électorales, bien plus, les électeurs représentés par la minorité de la Chambre, sont-ils tenus d'obéir à des lois qu'ils n'ont pas approuvées ? Cette règle n'est donc pas absolue et comporte des dérogations nécessaires.

Le rôle que joue la femme dans la famille et dans la société est la seule raison qui l'empêche de voter. Mais c'est là un obstacle insurmontable. Il y a une *incompatibilité absolue* entre la vie politique et la situation de la femme soit mariée soit même célibataire.

La femme mariée est l'égale de son mari, mais le mariage est une association dans laquelle il faut une volonté qui l'emporte, une unité de direction au point de vue des enfants, comme au point de vue des biens. Cette unité doit exister aussi en matière politique ; la famille ne doit avoir qu'un vote, sinon elle serait divisée. Le droit de suffrage de la femme mariée serait une source continuelle de discussions, une cause de désunion dans le ménage. Cette raison est suffisante à le condamner. Mais il doit être repoussé à un autre point de vue. Dans un pays libre, le droit de suffrage mêle nécessairement l'électeur aux affaires publiques : toute élection entraîne des comités, des réunions contradictoires qui feraient oublier à la femme ses devoirs d'épouse et de mère.

Former aux bonnes mœurs l'esprit de ses enfants.
Faire aller son ménage, avoir l'œil sur ses gens.
Et régler sa dépense avec économie.
Doit être son étude et sa philosophie.

Aujourd'hui, comme au temps de Molière, l'empire de la femme est dans la famille ; c'est là qu'elle est reine, et que l'homme ne peut pas la remplacer. Qu'elle y reste,

et qu'elle laisse aux hommes les soucis de la vie publique.

Ces motifs ne s'appliquent ni aux filles, ni aux veuves. Faut-il en conclure qu'elles peuvent participer à la vie publique ? Non certainement, pour cette éternelle raison qu'Ulpien donnait il y a seize cents ans ;

Ne contra pudicitiam sexui congruentem..... ne virilibus officiis fungantur mulieres. (1)

Les femmes nous enseignent le respect par la pudeur et nous plaisent par leurs charmes. Il faut les protéger contre elles-mêmes et ne pas leur permettre de perdre ces avantages si précieux que ferait bien vite disparaître le sans-gêne de la vie publique. Et puis, ne serait-ce pas encourager le célibat, détourner les femmes du mariage et créer un privilège injuste, que d'accorder le droit de suffrage aux seules filles ou veuves ?

Nous pensons que le législateur a été bien inspiré en ne permettant pas aux femmes de voter.

(1) Loi 1 § 5 au *Dig.* lib. III, tit. I, *de postulando*.

CHAPITRE II

DES CONDITIONS REQUISES POUR EXERCER LE DROIT ÉLECTORAL. — DES LISTES ÉLECTORALES

Si l'on suivait le droit commun en matière d'élections, tout citoyen qui se présenterait devrait être admis au vote, s'il prouvait qu'il remplit les conditions de capacité exigées par la loi. Mais la loi n'admet pas ici les preuves du droit commun. L'exercice du droit de suffrage est subordonné à l'inscription sur une liste dressée à cet effet dans chaque commune ; cette inscription est la seule preuve admise de la capacité électorale. Cette mesure a pour but de faciliter la mise en œuvre du suffrage universel ; elle a toujours donné d'excellents résultats. Nous rechercherons :

1° Quels sont les électeurs qui peuvent être inscrits sur les listes électorales ;

2° Comment sont dressées ces listes ;

3. Comment sont jugées les contestations relatives à leur confection et à leur révision.

SECTION I. — *Quels électeurs peuvent figurer
sur les listes électorales*

Tout électeur ne figure pas sur les listes électorales.

L'article 1^{er} de la loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés, exige pour l'inscription, une résidence de six mois dans la commune où l'on veut exercer ses droits électoraux. On pourrait être tenté de faire de la résidence une nouvelle condition de capacité électorale et d'y voir une garantie de la moralité des électeurs. Cette théorie est contraire aux textes suivants :

1^o Article 12 du décret de 1852 : « Sont électeurs sans « condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans « accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques ». On le voit, ce texte qui énumère les conditions de capacité électorale ne mentionne pas la résidence.

2^o Article 13 du même décret : « La liste électorale « comprend tous les électeurs habitant dans la commune « depuis six mois au moins ». C'est bien dire que la qualité d'électeur est indépendante de la condition de résidence.

3^o Article 14 de la loi de 1884, reproduisant l'article 12 du décret de 1852 : « Sont électeurs tous les français âgés « de 21 ans et n'étant dans aucun des cas d'incapacité « prévus par la loi » Ce texte s'applique il est vrai aux électeurs municipaux, mais il ne faut pas oublier qu'il a pour but d'assimiler ces derniers aux électeurs politiques.

La résidence de six mois exigée pour l'inscription sur

la liste électorale n'est pas une condition de capacité, mais une condition d'exercice du droit électoral, ayant pour but de permettre d'établir l'identité des électeurs. Le rapport présenté par MM. Ricard et Marcère, au nom de la Commission des lois constitutionnelles chargée d'examiner le projet de loi électorale, prouve que tel est bien le caractère de la condition de résidence : « L'électeur
« politique, est-il dit dans ce rapport, devra réunir certaines conditions de capacité et de moralité ; mais ces
« conditions sont réglées par des dispositions particulières ; ce n'est pas dans la durée du domicile qu'il faut
« les chercher. Le français est citoyen partout, pourvu
« qu'il ne soit ni déchu ni indigne. La résidence a pour
« unique objet de permettre la constatation de l'identité
« de l'électeur. »

La résidence dont il s'agit est indépendante du domicile civil. Il faut qu'elle soit accomplie le 31 mars à minuit, jour de la clôture des listes électorales (1). Mais doit-elle être continue, faut-il qu'elle ait duré sans interruption pendant les six mois qui ont précédé la clôture de la liste, ou suffit-il qu'elle soit seulement habituelle ? La question est controversée. Nous croyons que la résidence peut présenter des interruptions, et qu'il appartient au juge de paix de décider souverainement, par appréciation des faits de la cause, si la résidence est suffisante pour autoriser l'inscription. Cette solution est conforme au caractère que nous avons attribué à la résidence ; elle s'appuie sur un arrêt de la Cour de cassation du 25 mars 1878 (2). La question se présente souvent pour les étudiants qui quittent leur famille pour aller terminer

(1) Arrêt. cass. 26 mars 1877, — Sirey 1877-1-222.

(2) Sirey 1878, 1, 276.

leurs études dans les villes où se trouvent des Facultés. Si l'étudiant revient tous les ans passer quelques mois chez ses parents, on ne doit pas lui refuser l'inscription sur la liste électorale de sa commune. Il en est de même des ouvriers qui sont obligés de quitter leur commune, chaque année, pour aller gagner leur vie dans les villes et les centres industriels (1). Au reste, ces deux catégories d'électeurs peuvent figurer sur la liste électorale de leur commune, à raison de leur domicile réel, depuis la loi du 5 avril 1884.

Les militaires en activité de service doivent être portés sur les listes électorales des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ, article 14 du décret du 2 février 1852. Le temps passé sous les drapeaux n'enlève pas à la résidence son caractère consécutif (2). Il a été décidé, que l'individu qui ayant tiré au sort dans une commune y possède son domicile légal était présumé y avoir sa résidence, et que dès lors il ne pouvait être inscrit sur la liste d'une autre commune qu'à la condition d'y avoir une résidence de six mois (3). Mais si un militaire a quitté avant de partir pour l'armée, le lieu où il a satisfait à la loi sur le recrutement, et s'il a résidé plus de six mois dans une autre commune, il ne pourra réclamer son inscription dans la première qu'après une nouvelle résidence de six mois, à moins qu'il ait conservé son domicile dans cette commune (4).

Sous l'empire du décret de 1852, la résidence effective

(1) Arrêts cassation : 27 juin 1877. Dalloz, 1877, 1, 301 ; 31 mars 1879: Sirey 1879, 1, 428 ; 21 avril 1879, Sirey 1880, 1. 36.

(2) Arrêts cass. 11 mai 1875, Sirey 1875, 1, 276 et 24 avril 1877, Dalloz, 1877 1, 301.

(3) Arrêt cass. 24 avril 1877, Dalloz 1877, 1, 301.

(4) Arrêt cass. 24 avril 1877, Sirey 1877, 1, 430.

de six mois exigée pour l'inscription ne pouvait être remplacée par aucune autre condition. La loi du 30 novembre 1875 a modifié cette règle. La liste électorale comprend, en dehors des citoyens ayant six mois de résidence dans la commune, plusieurs autres catégories d'électeurs, mentionnées dans la loi sur l'organisation municipale du 7 juillet 1874. Cette loi a elle-même été modifiée par la loi du 5 avril 1884 ; aux termes de l'article 14 de cette dernière loi, la liste électorale comprend :

1° Ceux qui ont leur domicile réel dans la commune ou qui y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui y ont été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations en nature ; et s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux ;

3° Les membres de la famille de ces électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui en raison de leur âge ou de leur santé ont cessé d'être soumis à cet impôt ;

4° Ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré vouloir fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ;

5° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité, soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics.

L'exercice du droit de suffrage peut donc résulter du paiement d'un impôt, mais cet impôt n'est pas une condition de capacité électorale ; c'est une simple constatation de l'identité de l'électeur. Compris autrement, le paragraphe 2 de l'article 14 de la loi de 1884 serait une

absurdité, le suffrage universel étant absolument incompatible avec le paiement d'un impôt. Reprenons ces différentes dispositions de la loi du 5 avril 1884 :

1^o Par suite de l'innovation heureuse de cette loi, le droit de vote est attaché actuellement au domicile réel comme à la résidence. Ainsi l'électeur domicilié dans une commune vient-il à la quitter pour se fixer ailleurs, il reste régulièrement inscrit sur la liste de cette commune.

2^o Ceux qui ont été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature d'une commune, doivent figurer sur la liste électorale de cette commune, quand même ils n'y résideraient pas, à la condition toutefois de déclarer qu'ils veulent y exercer leurs droits électoraux. Il suffit que l'inscription au rôle soit constatée au moment de la révision de la liste. Les impôts directs et les prestations en nature sont les seuls que la loi prévoie. On ne saurait étendre cette règle à d'autres impôts. (1)

3^o L'inscription au rôle des prestations en nature donne le droit d'être inscrit, non seulement à l'électeur qui ne réside pas dans la commune, mais encore aux membres de sa famille compris dans la cote, alors même qu'ils n'y sont pas portés personnellement. Les serviteurs ne peuvent pas profiter de cette disposition réservée uniquement aux personnes unies par les liens du sang à l'électeur inscrit. (2) Les fils mêmes de l'électeur inscrit ne peuvent pas figurer sur la liste électorale, s'ils ne sont pas compris dans la cote de la prestation en nature. (3)

(1) Arrêt cass. 8 mai 1877, Dalloz 77, 1, 389.

(2) Arrêt cass. 28 avril 1880, Dalloz 80, 1, 279

(3) Arrêt cass. 6 avril 1881. Dalloz 81, 1, 482.

La disposition de la loi de 1884, qui permet d'inscrire sur la liste électorale les habitants qui, à raison de leur âge ou de leur santé, ont cessé d'être soumis à l'impôt de la prestation, donne lieu à une difficulté. Ne doit-on inscrire ces personnes que si elles ont nominativement figuré dans la cote de la prestation, ou bien doit-on les inscrire, alors qu'elles n'ont compté que pour déterminer le nombre des journées dues par le chef de famille ? La Cour de cassation a adopté la première solution (1).

4° Les Alsaciens-Lorrains jouissent d'une faveur particulière. La loi du 19 juin 1871 déclare électeurs et éligibles, sans condition de temps de résidence, dans le nouveau domicile qu'ils ont choisi ou choisiront en France, les citoyens français qui, conformément à l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française, à la charge par eux de faire à la mairie de leur nouvelle résidence leur déclaration constatant leur volonté d'y fixer leur domicile et d'y réclamer leur inscription sur les listes électorales. Cette disposition de faveur ne peut être utilisée qu'une seule fois. Lorsqu'ils l'ont obtenue, les Alsaciens-Lorrains rentrent dans le droit commun et sont soumis aux conditions ordinaires de l'électorat (2).

5° Il nous reste à parler des ministres des cultes reconnus par l'État, (cultes catholique, protestant et israélite) et des fonctionnaires publics. Ils sont électeurs de droit dans la commune où ils sont assujettis à une résidence obligatoire, et ils doivent être inscrits sur la liste électorale de cette commune, lorsqu'ils y arrivent avant

(1) Arrêts cass. 28 avril 1880. Dalloz 80, 4, 279; 9 avril 1883; 7 avril 1884.

(2) Arrêts Cass., 27 avril 1880; 4 mai 1880, Sirey 82-1-379.

le 31 mars, c'est-à-dire, avant la clôture des listes. Après ce délai, ils ne peuvent plus se faire inscrire, mais ils ne sont pas privés pour cela du droit électoral, qu'ils peuvent exercer dans la dernière commune de leur résidence, en vertu du principe de la permanence des listes. Au reste, le fait qu'un ministre du culte ou un fonctionnaire public a sa résidence obligatoire dans la commune où il exerce ses fonctions, ne lui enlève pas le droit de se faire inscrire dans toute autre commune où il remplit les conditions exigées par la loi. L'inscription immédiate dans la commune où il exerce ses fonctions est une disposition de faveur, dont il est libre de ne pas profiter. La Cour de cassation avait d'abord jugé que les curés et desservants ne pouvaient être inscrits que sur la liste électorale de la commune où ils avaient leur résidence obligatoire (1). Par un arrêt plus récent, elle est revenue aux vrais principes indiqués plus haut (2).

Il ne faut considérer comme ministres des cultes, dans le sens de l'article 14, que ceux qui, remplissant une fonction publique, sont assujettis à une résidence obligatoire dans le lieu où ils exercent leurs fonctions. Il faut reconnaître ce caractère aux professeurs des Petits-Séminaires (3) et aux vicaires des paroisses même non rétribués par l'État. Il faut le refuser au contraire aux membres du clergé régulier, notamment aux membres des Congrégations non reconnues qui dirigent des maisons d'éducation, aux religieux des monastères (4), et à quelques membres du clergé séculier, tels que les ecclésiastiques attachés aux établissements privés d'a-

(1) Arrêt Cass., 9 mai 1877. Dalloz, 77-1-337.

(2) Arrêt Cass., 4 avril 1883. *Bulletin Jurisp.* 1883, p. 158.

(3) Arrêt du 24 avril 1877. Dalloz, 1877-1-272.

(4) Arrêt Cass., 11 avril 1880.

liénés et les aumôniers attachés par l'autorité diocésaine à un établissement privé (1).

Que faut-il entendre maintenant par fonctionnaires publics, au sens de l'article 14. La Cour de cassation les a ainsi définis : tous citoyens investis d'un caractère public et chargés d'un service purement d'utilité publique, qu'ils soient ou non rétribués par l'État (2). Cette définition comprend tous les fonctionnaires préposés par l'État ou par ses représentants à un service public. Les officiers publics et ministériels sont considérés comme fonctionnaires publics, s'ils exercent leur profession dans le lieu qui leur est assigné pour leur résidence, et s'ils y résident effectivement (3). Tels sont : les notaires, greffiers, huissiers, avoués, agents de change, etc. Sont considérés encore comme fonctionnaires, les professeurs des lycées et collèges communaux, les maîtres d'étude et les employés de toutes les administrations (4). Un avocat n'est pas un fonctionnaire public et ne saurait profiter de la disposition de faveur de l'article 14. Il en est de même des instituteurs libres, laïques ou congréganistes, des conseillers municipaux non assujettis, à raison de leurs fonctions, à une résidence obligatoire. Faut-il attribuer la qualité de fonctionnaires aux agents préposés à une œuvre d'utilité publique, mais ne dépendant pas de l'État ? La question a une grande importance pour les employés de chemin de fer astreints à une résidence obligatoire. La Cour de cassation distingue les employés assermentés et les employés non assermentés. Les premiers sont investis d'un caractère public

(1) Arrêt Cass., 19 avril 1880. Dalloz, 80-1-207.

(2) Arrêt Cass., 23 nov. 1874. Dalloz, 75-1-71.

(3) Arrêt Cass., 12 juin 1877. Dalloz, 77-1-388.

(4) Arrêt Cass., 23 nov. 1874. Dalloz, 75-1-71.

et chargés d'un service d'utilité publique ; ils doivent être considérés comme fonctionnaires au point de vue électoral (1). Les seconds, au contraire, sont dépourvus de toute autorité publique, ils ne peuvent être compris parmi les fonctionnaires publics (2).

Telle est l'énumération complète des électeurs pouvant figurer sur la liste électorale. Examinons maintenant le mécanisme de cette liste.

SECTION II. — FORMATION ET RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES.

Les textes en vigueur sur cette matière sont les décrets organique et réglementaire du 2 février 1852, dont les dispositions ont été maintenues par la loi électorale du 30 novembre 1875, et la loi du 7 juillet 1874 modifiée par la loi du 5 avril 1884.

Sous l'empire des décrets de 1852, il n'existait qu'une seule liste dans chaque commune. Les lois de 1874 et 1875, en créant des conditions spéciales pour l'électorat municipal, avaient organisé deux listes, l'une où l'on inscrivait les électeurs municipaux, l'autre complémentaire, comprenant les électeurs résidant dans la commune depuis six mois et servant uniquement aux élections politiques. Cette dualité de listes a été supprimée par la loi du 5 avril 1884, qui a assimilé l'électorat municipal à l'électorat politique. Donc, actuellement, il existe dans chaque commune une liste électorale unique, où

(1) Arrêts Cass., 23 nov. 1874, et 27 avril 1880. Dalloz, 1880-1-332.

(2) Arrêt Cass., 4 mai 1880. Dalloz, 1880-1-332.

sont inscrits tous les électeurs désignés dans la section précédente.

Cette liste électorale est formée par une *Commission dite administrative* composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le Conseil municipal. Si la commune est divisée en plusieurs sections électorales, dans chacune d'elles la Commission se compose du maire, d'un adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau et de deux délégués, l'un désigné par le préfet, l'autre par le Conseil municipal. A Paris et à Lyon, la liste est dressée par une commission composée du maire de l'arrondissement ou de l'adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier et d'un électeur désigné par le préfet du département. La loi de 1884 ne s'appliquait pas à la ville de Paris, où continuait à subsister le système de la loi de 1874 avec ses deux listes municipale et politique ; cette anomalie a été supprimée par la loi du 30 mars 1886, qui porte dans son article unique, que les dispositions de l'article 14 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale seront désormais applicables à Paris.

La liste une fois dressée est permanente, en ce sens qu'elle subsiste indéfiniment. Toutefois elle est l'objet d'une révision annuelle.

Cette révision faite par la *Commission administrative* dont il vient d'être parlé a deux objets :

1^o La commission ajoute à la liste tous les citoyens qui ont acquis pendant l'année les conditions exigées par la loi, ceux qui les acquerront avant le 1^{er} avril, enfin ceux qui ont été omis dans les listes précédentes.

2^o Elle retranche de la liste les individus décédés.

ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente, ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi, enfin ceux qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait pas été attaquée.

Ces inscriptions et radiations sont faites d'office par la commission administrative ; cette commission n'attend pas les demandes d'inscription ; cependant dans deux des cas prévus par l'article 14 de la loi de 1884, elle ne peut inscrire les électeurs que sur leur demande. Il s'agit de ceux qui ne résidant pas dans une commune ont néanmoins le droit de figurer sur la liste électorale, en vertu de leur inscription au rôle d'une contribution directe ou des prestations en nature, et des Alsaciens-Lorrains. L'inscription de ces deux catégories de personnes sur la liste électorale est subordonnée à leur demande formelle. Au contraire, la commission peut opérer leur radiation *proprio motu*, s'ils ne doivent pas figurer sur la liste.

Du 10 au 15 janvier, la commission administrative dresse le tableau des changements qu'elle a fait subir à la liste. Ce tableau comprend deux parties ; dans l'une sont indiquées les inscriptions nouvelles, dans l'autre les radiations avec l'énoncé succinct des motifs. Il doit être déposé au plus tard, le 15 janvier, au secrétariat de la mairie. Il est publié et mis à la disposition de tous ceux qui veulent en prendre connaissance. Le maire doit faire annoncer le dépôt par des affiches. Il transmet ensuite la copie du tableau avec le procès-verbal du dépôt et de l'affichage au sous-préfet de son arrondissement, dans le plus bref délai. Le sous-préfet envoie ces pièces avec ses observations au préfet dans les 48 heures. Si

le préfet estime que les formalités exigées par la loi n'ont pas été observées par la commission administrative, il remet le dossier au conseil de préfecture dans les deux jours. Le conseil de préfecture statue dans les trois jours, et détermine, s'il y a lieu, le délai dans lequel la commission administrative devra recommencer ses opérations.

Pendant vingt jours à partir de la publication du tableau, c'est-à-dire du 15 janvier au 4 février à minuit, les parties intéressées ont le droit de faire leurs réclamations.

Que faut-il entendre par parties intéressées ? A qui appartient le droit de réclamer ?

1° A celui qui pouvant être inscrit d'office par la commission administrative n'a pas été porté sur le tableau ;

2° A celui qui, se trouvant dans l'un des cas prévus par les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 14 de la loi de 1884, ne peut être porté sur la liste que s'il en fait la demande .

3° A ceux qui ayant été rayés d'office contestent la légalité de la radiation ;

4° A tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale ;

5° Aux préfet et sous-préfets du département.

La loi donne donc une action en réclamation aux tiers électeurs. Cette action s'explique aisément pour les radiations : tout électeur est intéressé au bon fonctionnement du suffrage universel ; il doit veiller à ce que le suffrage ne soit pas faussé par l'admission au scrutin d'individus indignes ou incapables. Elle est moins compréhensible, en ce qui concerne les inscriptions. Il semble que chaque citoyen doive rester juge du point

de savoir, s'il doit user ou non de ses droits électoraux. M. Greffier, dans son intéressant ouvrage sur la formation et la révision des listes électorales, donne deux motifs de cette règle : « D'abord, dit-il, le désir d'établir en « ce point une égalité apparente au moins entre les « mesures restrictives du droit électoral et celles au « contraire qui tendent à en développer l'application ; « et puis, peut-être, une pensée toute d'actualité politique ; celle de procurer à ceux que la crainte, la timidité et souvent l'indifférence empêchent de réclamer « contre le silence des listes électorales, des agents entreprenants et plus hardis, intéressés aussi dans bien « des circonstances, et qui prennent sur eux les charges et les soins que les demandes d'inscription exigent. » (1)

Le droit de réclamation appartient à tous les électeurs inscrits sur l'une des listes de la circonscription. Depuis la révision de la loi du 30 novembre 1875 par celle du 16 juin 1885 et l'admission du scrutin de liste, le département ne forme qu'une seule circonscription, article 3 de la nouvelle loi. Il faut en conclure que l'action en réclamation appartient à tous les électeurs du département. On comprend dès lors son importance.

Comment s'exerce le droit de réclamation ? Dans chaque mairie est déposé un registre sur lequel chacun inscrit sa réclamation, par ordre de date. La loi ne fixe pour cela aucune formule consacrée. On emploie ordinairement des imprimés où le réclamant n'a qu'à inscrire sa qualité et l'objet de sa réclamation. Le maire doit en donner un récépissé, ce qui permet au réclamant de

(1) Greffier : ouvrage cité, 2^e édition, p. 128.

prouver que sa demande a été faite en temps utile. Si le maire refusait de délivrer ce récépissé, le réclamant pourrait lui faire signifier sa demande par acte d'huissier.

Le registre des réclamations est clos le 4 février à minuit, le délai se calculant de jour à jour. Dès lors, commence une nouvelle période, dans laquelle sont jugées toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les demandes en inscription et en radiation.

SECTION III. — CONTENTIEUX ÉLECTORAL.

Les juridictions électorales sont : un tribunal de droit commun la *Commission dite municipale*, un tribunal d'appel la justice de paix, enfin la Cour de cassation.

§ 1. — Des Commissions municipales.

Ces commissions, qu'il ne faut pas confondre avec les commissions administratives chargées de préparer et reviser les listes électorales, se composent des membres de ces dernières commissions, auxquels sont adjoints deux nouveaux délégués du Conseil municipal. A Paris et à Lyon, la commission municipale s'adjoint deux électeurs domiciliés dans le quartier, qu'elle désigne elle-même, article 1 de la loi du 7 juillet 1874.

Nous savons comment et par qui ces commissions sont saisies. Aucune forme de procédure ne leur est imposée. Elles statuent comme les commissions administratives sans publicité et sans formalités déterminées. La loi ne leur impose qu'une seule obligation, celle d'a-

vertir l'électeur, qui a été l'objet d'une radiation d'office de la part de la Commission administrative, ou dont l'inscription a été contestée, afin qu'il puisse présenter ses observations. Cet avertissement a lieu sans frais, (loi du 7 juillet 1874, art. 4. Dans tout autre cas, l'avertissement n'est pas obligatoire ; cependant il est d'usage dans la pratique de prévenir tous ceux qui sont l'objet d'une réclamation.

En ce qui concerne la preuve, on applique le droit commun. La Cour de cassation a décidé, dans un arrêt de 1867, que l'article 1315 du Code civil, imposant au demandeur la preuve du fait qu'il avance, régissait aussi le droit électoral. Ainsi le citoyen qui demande une inscription, soit pour lui, soit pour un tiers, doit prouver que l'intéressé est Français, âgé de 21 ans et qu'il remplit une des conditions exigées par l'article 14 de la loi de 1884. Celui qui demande une radiation ou qui conteste une inscription doit prouver l'incapacité électorale de l'intéressé. Une inscription antérieure sur la liste électorale de la commune où l'on veut figurer de nouveau dispense celui qui l'invoque de toute autre preuve. Pour refuser la nouvelle inscription, il faut établir la défaillance d'une des conditions exigées par la loi, survenue depuis la précédente inscription. Une inscription antérieure sur la liste d'une commune autre que celle où l'inscription est réclamée établit les trois conditions de capacité électorale ; le réclamant n'a qu'à prouver qu'il remplit la condition de résidence ou de domicile, ou l'une des conditions spéciales exigées par l'article 14 de la loi de 1884. La notoriété publique est une preuve suffisante pour le maintien de l'inscription. Une instruction ministérielle du 8 mars 1848 recommande aux maires de

n'exiger de preuves spéciales qu'en cas de doutes sérieux. On ne voit pas pourquoi cette règle, favorable à l'exercice du suffrage universel, serait abandonnée aujourd'hui.

Le décret de 1852 ne fixe pas le délai pendant lequel doit statuer la commission municipale. Les lois de 1874, de 1875 et de 1884 sont également muettes sur ce point. Pourtant il est impossible d'admettre que la commission puisse statuer quand bon lui semble. Les opérations de révision des listes devant être terminées le 31 mars, il importe qu'elle se prononce le plus promptement possible. D'autre part, l'article 8 de la loi du 15 mars 1849 porte que les réclamations doivent être jugées dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai de réclamation. Cette loi a été abrogée par les décrets de 1852, mais nous pensons qu'il faut excepter de cette abrogation l'article 8. En effet, le décret de 1852 n'abroge les textes antérieurs que sur les points où il statue ; sur les points où il est muet ces textes restent au contraire en vigueur. Cette solution, conforme aux principes ordinaires de notre droit, est confirmée légalement par deux circulaires ministérielles, l'une du 18 novembre 1853, l'autre toute récente du 30 novembre 1884.

Les décisions de la commission municipale doivent être notifiées aux parties intéressées, dans les trois jours de leur date, par les soins de l'administration municipale, (loi du 7 juillet 1874, art. 4 § 2). La notification doit être faite par écrit et à domicile. En pratique, elle a lieu le plus souvent par l'intermédiaire du garde-champêtre, mais une simple lettre, un avis écrit émanant du maire doivent être considérés comme une notification suffisante. Quelles sont les parties intéressées en cette matière ? Ce sont :

1^o Ceux qui ont formé la demande d'inscription ou de radiation et ceux qui ont défendu à cette demande;

2^o Ceux qui ont été inscrits ou rayés, sans qu'ils se soient présentés devant la commission.

L'administration municipale a trois jours pour notifier la décision de la commission. Toutefois ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité des opérations. Il a seulement pour effet de faire courir le délai d'appel devant le juge de paix, dont nous avons maintenant à nous occuper.

§ II. — Appel devant le juge de paix.

L'appel des décisions de la commission municipale est porté devant le juge de paix du canton, et non pas devant un tribunal administratif. Cette dérogation aux règles du droit administratif a été établie par la loi du 2 juillet 1828 et a passé dans toutes nos lois électorales.

L'appel peut être interjeté :

1^o Par tous ceux qui ont été parties à la décision de la commission municipale et qui veulent la faire réformer; c'est l'application du droit commun de l'appel;

2^o par tous les électeurs de la circonscription électorale. Le droit d'examen et de critique des listes, conféré par l'article 19 du décret de 1852 à tout électeur inscrit, entraîne celui d'interjeter appel des décisions de la commission municipale. La jurisprudence est formelle sur ce point; (1)

(1) Arrêts cass : 27 juin 1870, Sirey, 1870-1-312. — 21 avril 1879, Sirey, 1880-1-37. — 4 mai et 14 juin 1880, Sirey, 81-1-37.

3^o par le préfet et les sous-préfets de la circonscription électorale.

Les membres de la commission municipale ne peuvent pas interjeter appel, en vertu de cette règle de droit que nul ne peut être juge et partie dans sa propre cause. Le jugement rendu sur un appel de ce genre serait entaché de nullité radicale (1).

Dans quel délai l'appel doit-il avoir lieu ? L'article 21 du décret organique de 1852 porte à ce sujet, que les parties, auxquelles la décision de la commission municipale a été notifiée, doivent interjeter appel dans les cinq jours de cette notification. Il laisse en dehors les tiers électeurs. Faut-il leur appliquer le même délai ? La Cour de cassation a décidé que l'article 21 se référait seulement aux parties qui reçoivent notification de la décision de la commission municipale et ne s'appliquait pas aux tiers électeurs. Que pour ces derniers, le délai du droit d'appel était de 20 jours, comme le délai du droit de réclamation que leur accorde l'article 19, et que le point de départ de ce délai était la décision même de la commission municipale. Cette solution ne peut s'appuyer sur aucun texte ; elle nous paraît arbitraire et peu conforme à l'esprit de la loi. En créant l'action populaire, le décret de 1852 l'a assimilée à l'action des tiers intéressés. Toutes deux prennent naissance au jour de la publication des listes et doivent s'exercer dans le même délai devant la commission municipale. C'est entrer dans l'esprit de la loi, de continuer cette assimilation devant le tribunal d'appel et de fixer pour l'exercice des deux actions le même délai de cinq jours ; seulement ce délai ne peut avoir le même

(1) Arrêt cass., 13 avril 1881. Dalloz, 1881-4-272.

point de départ ; il faut le faire courir du moment où expire celui de notification.

Le délai légal établi par l'article 21 est un délai franc ; on ne doit pas compter le jour où il commence et il se termine le 5^e jour à minuit ; doit-il être augmenté à raison de la distance qui sépare le domicile de l'appelant du lieu où siège le juge d'appel ; faut-il lui appliquer l'article 1033 du Code de procédure, ainsi modifié par la loi du 3 mai 1862 : « Le jour de la signification et celui « de l'échéance ne sont point comptés dans le délai « général fixé pour les ajournements, citations, som- « mations et autres actes faits à personne ou à domi- « cile. — Ce délai sera augmenté d'un jour à raison de « cinq myriamètres de distance... »

« Si le dernier jour du délai est un jour férié, ce délai « sera prorogé au lendemain ».

La Cour de cassation a déclaré applicable à notre délai d'appel la première partie de cet article (1), mais elle a refusé l'application de la dernière disposition, par un arrêt beaucoup plus récent du 3 mai 1880. (2) Par conséquent, si le dernier jour du délai est un jour férié, l'appel doit être interjeté la veille.

L'appel est formé par une simple déclaration au greffe (art. 22 du décret organique de 1852). Cette déclaration peut-être verbale ou écrite. La loi ne détermine pas en quelle forme elle doit être faite. Lorsque l'appel est ainsi formé, le juge de paix doit statuer dans les dix jours sans frais ni formes de procédure. Il importe que les contestations électorales soient jugées dans le plus bref délai possible : la loi est arrivée à ce but, en écar-

(1) Arrêt cass., 4 mai 1868. — Sirey, 68, 1, 308.

(2) Sirey, 1881, 1, 85.

tant toutes les formalités qui pourraient retarder la solution de la contestation. Elle exige toutefois que le juge de paix envoie un avertissement à toutes les parties intéressées, trois jours au moins avant de statuer. Cette mesure, dictée par l'intérêt des plaideurs, est d'ordre public ; si elle n'est pas observée, le jugement qui suit est entaché de nullité et doit être annulé par la Cour de cassation, comme constituant une violation du droit de la défense. Toutefois la nullité provenant du défaut d'avertissement peut-être couverte, si la partie non avertie comparait devant le juge de paix et ne propose pas la nullité *in limine litis*.

Les parties intéressées à qui l'avertissement doit être donné sont :

1^o la partie appelante ;

2^o l'électeur dont l'inscription est en cause, s'il a figuré devant la commission municipale ;

3^o Celui dont l'inscription est contestée par un tiers, bien qu'il ne se soit pas présenté devant la commission ;

4^o Le tiers électeur qui a demandé soit une radiation, soit une inscription, dans le cas où la décision de la commission est attaquée par un autre tiers électeur.

Le juge de paix est un juge d'appel. Il en résulte qu'il ne peut pas statuer, si la décision de la commission municipale ne lui est pas présentée, qu'il est incompetent si elle n'existe pas. Que décider si la décision a été rendue verbalement, et par suite ne peut pas être présentée ? Le juge de paix, en ce cas, se trouve en présence d'une décision nulle en la forme ; il doit l'annuler puis évoquer le fond, conformément à l'article 473 du Code de procédure civile, et statuer. Il peut arriver qu'un électeur ayant formé une demande en radiation

ou en inscription dans les délais légaux, le maire ait refusé de soumettre cette décision à la Commission municipale, ou encore que celle-ci ait refusé de statuer ; dans ces deux hypothèses, le refus du maire ou de la commission municipale doit être considéré comme un rejet de la demande. Par suite, l'électeur peut se pourvoir devant le juge de paix (1).

Le juge de paix est souverain appréciateur des faits allégués par les parties, à l'appui de leur appel. Toutefois l'article 22 du décret organique de 1852 limite l'étendue de ses pouvoirs sur le point suivant : Si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le juge de paix doit renvoyer les parties devant le tribunal compétent, c'est-à-dire devant le tribunal civil. En même temps, il fixe un délai aussi court que possible, dans lequel la partie qui aura soulevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. Les questions d'état qui se présentent le plus souvent sont les questions concernant la nationalité. Il ne faut pas considérer comme telle, celle de savoir si une condamnation entraîne l'incapacité électorale. Il appartient au juge de paix de statuer sur cette matière.

La Cour de cassation a décidé que le juge de paix devait se déclarer incompétent dans d'autres cas que celui prévu par l'article 22. Le principe de la séparation des pouvoirs exige qu'il se refuse à statuer, s'il ne peut le faire sans interpréter un acte administratif ; sans cela, il empiéterait sur les attributions du pouvoir administratif. Si l'article 22 ne parle que des questions d'état, c'est qu'il a statué sur l'hypothèse qui se présente le plus

(1) Arrêts cass., 26 mars 1877 — 6 mai 1879 ; Sirey, 1880, 1, 132 — 5 juillet 1880 ; Sirey, 1881, 1, 370.

souvent. Rien dans cet article ni dans l'ensemble de la législation électorale ne prouve que le législateur ait voulu déroger au droit commun. En ce sens, nous pouvons invoquer deux arrêts de la Cour de cassation (1).

Les jugements rendus par le juge de paix peuvent être contradictoires ou par défaut. Les jugements par défaut ont lieu, quand les parties ne comparaissent pas sur l'avertissement prescrit par l'article 22 du décret de 1852. On se demande si ces jugements sont susceptibles d'opposition. Aucun texte ne statue sur ce point. La Cour de cassation a décidé que l'opposition, telle qu'elle est organisée par le Code de procédure civile, était applicable ici. Les recours extraordinaires contre les jugements, tierce opposition et requête civile, ne s'appliquent pas aux décisions rendues par les juges de paix en matière électorale (2).

L'article 6 du décret réglementaire du 2 février 1852 impose une dernière obligation aux juges de paix. Ils doivent donner avis des infirmations par eux prononcées au maire et au préfet, dans les trois jours de la décision ; cette notification a pour but de permettre à l'administration de faire les modifications nécessaires sur les listes électorales.

§ III. — Du recours en cassation.

La décision rendue par le juge de paix est en dernier ressort, mais elle peut être déférée à la Cour de cassation, (art. 23 du décret organique de 1852). D'après ce décret, la Chambre des requêtes statuait définitivement

(1) Arrêts cass., 4 et 26 mai 1880. Dalloz, 1881, 1, 32.

(2) Arrêt cass., 1^{er} avril 1878. Sirey, 80, 1, 3/5.

sur les pourvois ; dans le but de simplifier la procédure, la Chambre civile n'avait pas à se prononcer. La loi du 30 novembre 1875 a décidé que les pourvois seraient désormais portés devant la Chambre civile. Cette disposition est conforme aux principes d'organisation de la Cour de cassation ; elle décharge utilement la Chambre des requêtes, toujours très occupée.

Le pourvoi en cassation ne peut être formé que par ceux qui ont été parties au jugement du juge de paix. Il faut refuser ce droit aux tiers électeurs, aux préfet et sous-préfets de la circonscription électorale, à moins qu'ils n'aient été parties devant le juge de paix. Cette règle comporte cependant une exception. L'électeur qui devait recevoir un avertissement, aux termes de l'article 22, et qui ne l'ayant pas reçu n'est pas intervenu au procès d'appel, peut néanmoins attaquer la décision du juge de paix devant la Cour de cassation. Le droit de recours appartient encore au procureur général près la Cour de cassation ; aux termes des articles 80 et 88 de la loi du 27 ventôse an VIII, ce magistrat peut, dans l'intérêt de la loi, se pourvoir contre tout jugement violant un texte de loi, alors même qu'aucune partie ne réclamerait. Cette disposition est applicable à la législation électorale. Mais ce droit si important n'est attribué qu'au procureur général près la Cour de cassation. Les préfets et sous-préfets ne pourraient pas exercer le recours dans l'intérêt de la loi.

Le pourvoi en cassation doit être formé dans les dix jours qui suivent la notification du jugement du juge de paix. Cette notification est faite à la requête de la partie qui a obtenu gain de cause. Ainsi l'électeur qui a obtenu le maintien de son nom sur la liste électorale,

ou son inscription, doit faire notifier le jugement à celui qui demandait sa radiation ou qui contestait son inscription. Il peut se faire que cet électeur n'ait pas eu d'adversaire au procès, parce que le juge de paix a négligé d'avertir le tiers électeur qui contestait l'inscription. En pareil cas, il n'y a pas eu notification du jugement, et cependant le recours en cassation peut être intenté, cela n'est pas douteux. Quel sera alors le point de départ du délai ? Voici une autre hypothèse bien plus pratique : un électeur demande son inscription ou son maintien sur la liste électorale, ou encore la radiation d'un tiers électeur ; il n'a pas de contradicteurs devant le juge de paix et il perd néanmoins son procès. Ici encore, le point de départ du délai dans lequel il peut exercer son recours ne peut être la notification. Quel sera-t-il ? La Cour de cassation a décidé, que le délai aurait pour point de départ la date même de la prononciation du jugement. (1) Il faut qu'il en soit ainsi, autrement le délai du pourvoi serait illimité, ce qui serait contraire à l'esprit de la loi. Dans le cas où le jugement a été rendu par défaut, le délai du recours en cassation ne commence à courir qu'à l'expiration du délai d'opposition. Il en résulte, que ce pourvoi peut valablement se produire dans les treize jours qui suivent la notification du jugement.

Le pourvoi n'est pas suspensif comme tous les pourvois en cassation. Il est formé par simple requête dénoncée aux défendeurs ; il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour et jugé d'urgence sans frais, ni consignation d'amende. Les pièces et les mémoires

(1) Arrêts cass., 6 avril 1879. Dalloz 1879, 1, 202 et 28 mars 1881. Dalloz, 1881, 1, 228.

fournis par les parties sont transmis sans frais par le greffier de la justice de paix au greffier de la Cour de cassation, (art. 23 du décret organique).

La requête ou déclaration, dont parle l'article 23, se fait généralement au greffe de la justice de paix. Elle peut être faite verbalement, sans déposer d'écrit. Le greffier donne alors acte de la déclaration (1). Elle peut aussi être adressée directement au premier président ou aux membres de la Cour de cassation (2).

La requête doit être dénoncée aux défendeurs, par exploit d'huissier, dans les dix jours qui suivent. Cette formalité est essentielle ; son inobservation a pour conséquence la non-recevabilité du pourvoi. La jurisprudence est absolument formelle en ce sens. Mais il faut pour cela que la dénonciation soit possible ; si le demandeur en cassation n'a pas eu de contradicteurs devant le juge de paix, il est évident qu'il n'y a pas de notification à faire.

Le greffier de la justice de paix, où la requête est déposée, est chargé de transmettre toutes les pièces du pourvoi au greffe de la Cour de cassation. Ces pièces sont en premier lieu la requête qui doit contenir l'indication des moyens de cassation, car la Cour ne peut relever d'office que les moyens d'ordre public, puis le mémoire ampliatif s'il en existe un, l'acte de dénonciation, le jugement attaqué, et s'il est possible la décision de la commission municipale avec l'acte d'appel, en un mot, toutes les pièces susceptibles d'éclairer les membres de la Cour.

Cette transmission du dossier a lieu sans frais. Le

(1) Arrêt cass., 7 mai 1864, Dalloz, 64, 1, 230.

(2) Arrêt Cass., 6 mai 1878, Dalloz, 78, 1, 324.

pourvoi ainsi transmis est jugé aussi sans frais et d'urgence par la Chambre civile. Une dérogation au droit commun, applicable à tous les degrés de juridiction, est indiquée dans l'article 24 du décret organique de 1852 : « En matière électorale, tous les actes judiciaires sont « dispensés du timbre et enregistrés gratis ». Ces mesures ont pour but de rendre le **pourvoi** accessible à tout le monde. Elles sont une garantie du bon exercice du suffrage.

Si le jugement est cassé, l'affaire est renvoyée au juge de paix le plus voisin. Les parties peuvent fournir de nouveaux moyens dans la nouvelle instance ; mais elles ne peuvent pas former de nouvelles demandes. Si le second jugement est attaqué, la Cour statue toutes Chambres réunies, et le 3^e juge de paix doit se conformer à la décision ainsi rendue. Toutes ces règles ne sont au reste que l'application du droit commun.

SECTION IV. — CLOTURE DES LISTES ÉLECTORALES.

La loi fixe au 31 mars la clôture définitive des listes électorales ; le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, arrête définitivement la liste électorale de la commune et en transmet le tableau au préfet du département.

La liste électorale reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante, telle qu'elle a été ainsi arrêtée. Les électeurs qui y sont inscrits ont seuls le droit de prendre part aux élections qui se font pendant cette période.

Cependant, même après le 31 mars, le maire est autorisé, par l'article 8 du décret réglementaire, à apporter

les deux modifications suivantes à la liste électorale :

1^o Il peut faire les changements ordonnés par les jugements des juges de paix. Il s'agit des changements ordonnés à la suite de réclamations formées dans le délai légal, c'est-à-dire du 15 janvier au 4 février, et sur lesquelles il n'a été statué définitivement qu'après le 31 mars. Les décisions intervenues sur des réclamations qui n'ont pas été faites dans le délai légal ne peuvent pas autoriser de modifications.

2^o Le maire doit rayer d'office sur la liste les noms des électeurs décédés, ou privés de leurs droits civils et politiques par jugements passés en force de chose jugée.

En dehors de ces deux exceptions, la règle s'applique dans toute sa rigueur. Les listes électorales restent définitives jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

CHAPITRE III

DE L'ÉLIGIBILITÉ.

§ 1. — Des conditions d'éligibilité.

En principe, tout électeur est éligible à l'âge de 25 ans accomplis. Cette règle est la conséquence de l'égalité politique des citoyens et de la souveraineté du corps électoral qui doit être libre dans son choix. La seule restriction au principe que tout électeur est éligible porte sur l'âge. Tandis que le droit de vote peut être exercé à 21 ans, la loi exige 25 ans pour l'éligibilité. La plupart des constitutions étrangères exigent un âge plus avancé pour l'éligibilité que pour l'électorat. Il faut en excepter pourtant la constitution du Danemark qui, chose curieuse, a admis la règle inverse, en fixant l'électorat à 30 ans et l'éligibilité à 26 ans, et la constitution Anglaise d'après laquelle on est électeur et éligible à 21 ans. (1)

La condition d'âge doit être remplie au jour de l'élection. Le candidat nommé député qui atteindrait l'âge de 25 ans, entre le jour de son élection et celui de la

(1) Fox, Pitt et Canning n'avaient que 19 ans lorsqu'ils entrèrent à la Chambre, mais le droit de prendre part aux votes de cette assemblée ne leur fut reconnu qu'à 21 ans.

vérification de ses pouvoirs, ne serait pas valablement élu, et la Chambre devrait invalider son élection.

Tout électeur âgé de 25 ans est éligible. Cette règle doit être entendue en ce sens que, pour être nommé député, il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale, il suffit de remplir toutes les conditions de capacité requises pour être électeur, c'est-à-dire, être français et jouir de ses droits civils et politiques. En un mot, il faut avoir la jouissance du droit électoral, il n'est pas nécessaire d'en avoir l'exercice. Décider autrement, serait ajouter aux conditions fixées par la loi pour l'éligibilité une autre condition qu'aucun texte n'impose. Le corps législatif s'est décidé en ce sens, en validant l'élection de M. Velles de Lavalette en 1862 et celle de M. Esquiros en 1869.

Si l'inscription sur une liste électorale est indifférente, il n'en est pas de même des conditions conférant l'électorat, la nationalité, l'âge et la jouissance des droits civils et politiques. Ces différentes conditions peuvent être contestées à un candidat. Quel est le juge de la contestation ? Il est de principe que chacune des deux chambres est juge de l'éligibilité de ses membres, (art. 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875). Ce principe ne souffre aucune exception. Chacune des deux Chambres apprécie souverainement la question de savoir si le candidat contesté remplit ou non les conditions voulues, et n'a pas à rendre compte des motifs de sa décision. Si le bureau chargé d'examiner les réclamations le juge à propos, il n'est pas douteux qu'il puisse surseoir à faire son rapport, jusqu'à ce que les tribunaux civils aient statué et établi d'une façon certaine l'état civil du candidat. Mais nous ne trouvons dans l'histoire parle-

mentaire aucun exemple d'une pareille procédure. Le candidat contesté peut prouver son âge et sa nationalité par tous les moyens de preuve en son pouvoir ; notamment, ces deux conditions seront suffisamment établies par la notoriété publique, la qualité de conseiller général, etc. Il ne faudrait pas exagérer la règle contenue dans l'article 10 de la loi du 16 juillet 1875, et croire que la Chambre jouit d'un pouvoir discrétionnaire et absolu en matière d'éligibilité, qu'elle peut violer notamment les lois électorales existantes.

La loi du 30 novembre 1875 ne décide pas si les personnes qui ont été frappées d'une incapacité temporaire, conformément à l'article 16 du décret organique de 1852 et qui ont recouvré le droit d'être inscrites sur la liste électorale par l'expiration du délai légal d'incapacité, peuvent être valablement élues. Il n'y aurait aucune difficulté sur ce point, si aucun texte n'avait résolu la question. Les personnes dont il s'agit sont électeurs, elles devraient pouvoir être élues. Mais nous nous trouvons en présence de l'article 27 du décret organique de 1852 qui déclare indignes d'être élus, non seulement les individus frappés d'incapacité perpétuelle, mais aussi ceux qui ont été frappés d'une incapacité temporaire, conformément à l'article 16 du décret. Cette disposition doit-elle être considérée comme étant encore en vigueur ? Ou faut-il admettre qu'elle a été abrogée par le silence du législateur de 1875 ? La Chambre semble avoir adopté la deuxième solution. Dans la séance du 6 avril 1876, elle a validé l'élection d'un de ses membres, M. le comte de Douville-Maillefeu, qui avait subi en 1871 une condamnation à deux années d'emprisonnement pour outrages et violences envers un magistrat de l'ordre administra-

tif, condamnation prévue par l'article 16 du décret de 1852, et entraînant une incapacité électorale de cinq années. Il est vrai que M. de Douville-Maillefeu avait été grâcié avant l'exécution de sa peine, et que d'autre part, il avait été élu conseiller général et son élection avait été validée.

La loi du 30 novembre 1875, après avoir posé en principe que tout électeur est éligible, établit des cas d'inéligibilité et des cas d'incompatibilité.

§ 2. — Des cas d'inéligibilité.

L'inéligibilité est absolue ou relative :

I. *Inéligibilités absolues.* — L'inéligibilité absolue frappe d'après la loi du 30 novembre 1875, article 7, les militaires et marins faisant partie des armées actives de terre et de mer, quels que soient leurs grades et fonctions. Aucun d'eux ne peut être élu membre de la Chambre. « Cette disposition, continue l'article 7, s'applique « aux militaires et marins en disponibilité ou en non « activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés « dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui maintenus dans la première section « comme ayant commandé en chef devant l'ennemi ont « cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, « ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou « maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension. La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite « deviendra, dans ce cas, irrévocable. Elle ne s'applique « pas non plus à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale. »

Cette règle est la conséquence du principe qui refuse le droit de vote aux militaires et marins en activité de service. Elle a pour but de soustraire l'armée aux passions de la politique, de maintenir intact le respect de la hiérarchie des grades et de sauvegarder la discipline. L'éligibilité des officiers présenterait au surplus de graves inconvénients au point de vue du service : elle multiplierait les congés et par suite désorganiserait les cadres.

Un deuxième cas d'inéligibilité absolue a été établi par l'article 4 de la loi du 16 juin 1885, modifiant la loi électorale du 30 novembre 1875. Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inadmissibles à la Chambre des députés.

II. *Inéligibilités relatives*. — Certains électeurs sont inadmissibles à raison de leurs fonctions dans le ressort où ils exercent leur autorité, mais dans ce ressort seulement. Cette disposition a pour but de préserver la dignité du candidat et l'indépendance des électeurs. L'influence que possèdent les hauts fonctionnaires ne laisserait pas assez de liberté aux électeurs. L'inéligibilité se prolonge six mois après la cessation des fonctions, afin qu'elles ne puissent pas être, pour le fonctionnaire, un moyen de préparer sa candidature : L'article 12 de la loi du 30 novembre 1875 énumère limitativement les fonctionnaires frappés d'inéligibilité relative :
« Ne peuvent être élus, par l'arrondissement ou la
« colonie, compris en tout ou partie dans leur ressort,
« pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les
« six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions,
« par démission, destitution, changement de résidence
« ou de toute autre manière :

« 1° Les premiers présidents, présidents et les membres des parquets des Cours d'appel ;

« 2° Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres des Parquets des Tribunaux de première instance ;

« 3° Le préfet de police, les préfets et secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur, et secrétaires généraux des colonies ;

« 4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, les agents-voyers en chef et d'arrondissement ;

« 5° Les recteurs et inspecteurs d'académie ;

« 6° les inspecteurs des écoles primaires ;

« 7° les archevêques, évêques et vicaires généraux ;

« 8° les trésoriers payeurs-généraux et les receveurs particuliers des finances ;

« 9° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, des postes ;

« 10° les conservateurs et inspecteurs des forêts.

« Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements où ils exercent leurs fonctions. »

Le texte présenté par la commission à la 2^e délibération de l'Assemblée nationale portait : Ne peuvent être élus par le *département* ou la colonie, au lieu de : ne peuvent être élus par l'*arrondissement*. C'est que dans le projet de la commission les députés devaient être élus au scrutin de liste par département. L'assemblée, ayant adopté le vote par arrondissement, au scrutin uninominal, avait dû modifier le texte qui lui était présenté, car il n'existait aucune raison pour que les fonctionnaires qui n'ont de juridiction que sur un arrondissement, fussent inéligibles dans les autres

arrondissements du même département, où leur influence ne peut pas s'exercer d'une façon abusive. La loi du 16 juin 1885 a rétabli le scrutin de liste, le département ne forme plus désormais qu'une seule circonscription électorale ; il faut donc revenir au texte de la commission et remplacer dans l'article 12 le mot *arrondissement* par le mot *département*.

§ III. — Des cas d'incompatibilité.

Tous les régimes politiques qui se sont succédé en France, sauf la Restauration, ont admis des incompatibilités parlementaires plus ou moins nombreuses. La loi du 30 novembre 1875 a posé le principe suivant : l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. Des considérations importantes ont décidé le législateur à édicter cette règle ; le principe de la séparation des pouvoirs exige qu'une même personne ne puisse remplir à la fois une fonction d'ordre législatif et une fonction d'ordre exécutif. Le député doit avoir une indépendance absolue ; c'est une condition essentielle, sans laquelle il ne peut remplir utilement son mandat, discuter et voter librement la loi. Or, il ne peut pas être indépendant, s'il reste bon fonctionnaire, c'est-à-dire discipliné à l'égard de son supérieur hiérarchique, le ministre ; ou, s'il reste législateur indépendant, il sera un fonctionnaire insubordonné. D'un côté la politique fait de mauvais fonctionnaires, de l'autre les fonctions publiques rendent le député au moins suspect de complaisance envers les ministres et le chef de l'État. Une

autre considération décisive en faveur des incompatibilités est la nécessité que la fonction soit remplie. Les députés n'ont pas le don d'ubiquité; ils n'ont pas le moyen de donner leur temps à la fois au Parlement et à l'État. Ils sacrifieraient nécessairement ou leur mandat de député ou leurs fonctions.

Pour l'admission des fonctionnaires à la Chambre, on fait valoir des arguments tirés de l'histoire, de l'intérêt d'avenir du pays et de la liberté des électeurs. On ne peut citer qu'un seul régime politique qui n'ait pas admis d'incompatibilités parlementaires, la Restauration. Pendant toute la durée de ce régime, la présence de nombreux fonctionnaires dans la Chambre et la promotion fréquente de députés à des fonctions publiques furent l'objet de plaintes continuelles de la part du parti libéral. Le Gouvernement de juillet s'empressa, d'une part, de soumettre à la réélection les députés promus à des fonctions publiques salariées, d'autre part, d'établir des incompatibilités entre le mandat de député et certaines fonctions. On a dit, en second lieu, qu'il y avait des inconvénients sous un régime démocratique, à maintenir en dehors de la vie publique, une fraction assez importante de la nation; c'est l'encourager, dit-on, à s'attacher à la fortune du pouvoir exécutif, c'est favoriser les coups d'État. Cette crainte nous semble chimérique. Les inconvénients que présentent les fonctionnaires députés l'emportent de beaucoup sur cette éventualité. Quant à l'argument tiré de la liberté des électeurs, il n'est pas sérieux. Etablir des incompatibilités, dit-on, c'est entraver le libre choix des électeurs. Mais, est-ce que l'intérêt général et le bon fonctionnement des services publics ne doivent pas primer

9

l'intérêt des particuliers. Aucun de ces motifs n'est concluant, et les incompatibilités se trouvent suffisamment justifiées.

Revenons au texte de la loi : L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. La loi ne vise ici que les fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État ; ainsi, il n'y a pas d'incompatibilité entre le mandat de député et la fonction d'administrateur de chemin de fer ou d'une grande société financière et industrielle.

Du principe posé par l'article 8 découlent deux conséquences : 1° Tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions, si, dans les huit jours qui suivront la vérification de ses pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. Dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade. Le fonctionnaire élu député peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité. Il peut aussi faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle, à deux conditions : il faut qu'il ait eu 20 ans de service, au moment de l'acceptation de son mandat de député, et qu'il soit âgé de cinquante ans, à l'époque de la cessation de ce mandat. Quelques fonctions peuvent se concilier avec les devoirs du législateur, soit qu'elles lui laissent son indépendance, soit qu'elles puissent être suspendues temporairement, comme celle de professeur dans l'enseignement supérieur. Le principe de l'incompatibilité ne s'applique pas à ces fonctions qui sont énumérées limitativement par l'article 8, § 3 et par l'ar-

ticle 9 de la loi du 30 novembre 1875. Il s'agit des fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes, premier président de la Cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour de cassation, près la Cour des comptes, près la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de Consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du Consistoire central, grand rabbin du Consistoire de Paris, professeur titulaire de chaires qui sont données au concours, ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite, enfin des personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire, et redevient incompatible avec le mandat de député. Tous ces fonctionnaires élus députés n'ont pas besoin d'être remplacés dans leurs fonctions, qu'ils exercent simultanément avec le mandat de député.

2° La deuxième conséquence du principe posé par l'article 8 est énoncée par l'article 11. Tout député, nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre, par le fait même de son acceptation, mais il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. Ce dernier texte vise les fonctions que nous venons d'énumérer. L'acceptation d'une de ces fonctions, bien qu'elle soit compatible avec le mandat de député, ne dispense pas le bénéficiaire de se soumettre à une réélection. Seuls les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État n'y sont pas soumis, car leurs fonctions

sont essentiellement compatibles avec le mandat de député.

Il existe, en dehors de la loi du 30 novembre 1875, deux incompatibilités qui ont spécialement pour but d'empêcher que les députés ne soient détournés de l'exercice de leur mandat. C'est d'abord l'incompatibilité relative aux fonctions de juré, établie par l'article 3 de la loi du 21 novembre 1872. Cette loi porte que les fonctions de juré sont incompatibles avec celles de député. Les lois constitutionnelles de 1875 ayant partagé le pouvoir législatif entre le Sénat et la Chambre, cette disposition doit s'appliquer aux membres du Sénat. C'est en second lieu l'incompatibilité relative aux membres de la commission départementale élus chaque année par les Conseils généraux, (loi du 10 août 1871, modifiée par l'article 70 de la loi du 19 décembre 1876).

Nos lois électorales n'ont pas édicté d'autres incompatibilités. Elles n'ont pas reproduit notamment une disposition bien fâcheuse de la constitution de 1791. La Constituante avait décidé qu'aucun de ses membres ne pourrait faire partie de l'Assemblée législative. Dans les circonstances où l'on se trouvait, cette mesure devait produire les résultats les plus mauvais; elle devait conduire fatalement aux excès de la Révolution. En tout temps, l'exclusion de la Chambre des députés sortants doit être évitée, car c'est priver la nouvelle Chambre de l'expérience de sa devancière; la fonction de député exige des connaissances nombreuses et variées, et les travaux parlementaires une habitude qui s'acquiert lentement. Le député réélu est tout préparé à bien exécuter son mandat; c'est une faute de le déclarer inéligible.

Il ne faut pas non plus tomber dans l'excès opposé,

et exiger qu'un certain nombre de membres de la nouvelle Chambre soient nécessairement choisis parmi les membres sortants. Les Conventionnels, appliquant cette règle, avaient décidé que les deux tiers des membres du Corps législatif devraient être pris parmi eux. Agir ainsi, c'est violer la liberté des électeurs et rendre les nouveaux élus impopulaires. C'est ce qui est arrivé sous le Directoire : Les électeurs de l'an III n'obéirent qu'imparfaitement à la règle édictée par la Convention. Sur 500 députés qu'ils devaient choisir parmi les conventionnels, ils n'en nommèrent que 396, et ces 396 durent eux-mêmes compléter le chiffre de 500. Cette expérience suffit à montrer les inconvénients d'un pareil système.

§ 4 — Des candidatures multiples.

A la question de l'éligibilité se rattache celle des candidatures multiples : Un candidat peut-il se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales à la fois ? La première Commission des lois constitutionnelles avait demandé la prohibition des candidatures multiples par l'organe de son rapporteur, M. Batbie. Il est nécessaire, disait-on contre ces candidatures, qu'un lien rattache le candidat au département où il se présente. Il ne faut pas que le vote ait lieu au hasard, il doit exister des relations entre le candidat et ses électeurs. Ceux-ci ne doivent pas élire leur candidat seulement pour sa doctrine mais aussi pour son caractère. Il faut écarter les candidats errants, inconnus, qu'aucun lien ne rattache à un département et qui ne défendraient pas ses intérêts.

On peut répondre à cela, que les candidats qui se présentent dans plusieurs départements ne sont pas des

noms inconnus, bien au contraire. Il s'agit généralement de noms illustres, de citoyens ayant rendu de nombreux services à leur pays. La faveur populaire est alors pour eux un titre d'honneur, une récompense dont on ne peut les priver. Mais ajoute-t-on, s'il en est ainsi, trop de suffrages accumulés sur la tête de ce citoyen illustre peuvent devenir un danger pour le gouvernement établi, surtout si ce citoyen est un prétendant. Cette crainte ne constitue pas une raison suffisante pour prohiber les candidatures multiples. Notre Constitution, par l'organisation de ses pouvoirs et le mode d'élection du président de la République, donne des garanties assez fortes contre ces sortes d'entreprises. De plus, il est bien difficile sinon impossible d'arrêter les manifestations populaires. Ce n'est pas en prohibant les candidatures multiples qu'on arriverait à ce but; il vaut mieux les laisser se produire librement. Tel a été l'avis de la deuxième commission parlementaire; aucun texte ne prohibe les candidatures multiples qui, en fait, se sont produites fréquemment.

Une autre question, qui a été discutée, est celle de savoir si un député non démissionnaire peut, durant l'exercice de son mandat, se présenter dans une autre circonscription que celle qu'il représente et être valablement élu. La question a été posée à deux reprises différentes à la Chambre. En 1820, un député de Seine-et-Marne, M. de St. Cricq, s'était porté candidat dans les Basses-Pyrénées et avait été élu. La validité de cette élection fut contestée et la Chambre prononça son annulation à une forte majorité. En 1866, M. Larrabure, déjà député de l'arrondissement d'Orthez, se présenta dans celui de Pau et fut élu. Cette fois, la Chambre se

prononça pour la validité de l'élection. Cette solution est conforme à l'esprit de la loi. La loi énumère tous les cas d'incompatibilité, et nulle part elle n'a déclaré l'élu inéligible. Faire de l'élu un inéligible, c'est augmenter arbitrairement les cas d'inéligibilité. Aujourd'hui la question n'est plus discutée. Fréquemment des députés se font nommer sénateurs avant d'avoir résilié leur mandat et réciproquement. Il nous suffira de citer l'exemple de M. Thiers qui, en 1876, fut élu sénateur du Haut-Rhin, le 20 janvier, et député de la Seine, le 20 février suivant. Les deux chambres validèrent cette double élection.

SÉNAT

Les lois actuelles sur l'organisation du Sénat et l'élection des Sénateurs sont celle du 24 février 1875 et celle du 2 août de la même année, modifiée par la loi du 9 décembre 1884.

Avant la loi de 1884, le Sénat se composait de 275 membres élus par les départements et de 75 membres inamovibles élus, en 1876 par l'Assemblée nationale, et depuis par le Sénat lui-même. Cette dualité d'origine a été supprimée par la loi du 9 décembre 1884. On reprochait aux sénateurs inamovibles de ne pas représenter le pays et de n'être responsables devant personne. « De
« toutes les réformes réclamées par l'opinion publique,
« disait le rapporteur de la commission au Sénat, c'est
« assurément celle-là qui s'est produite avec plus d'en-
« semble et d'énergie. Véritable cession de la souverai-
« neté nationale, le mandat viager, dont l'exercice ne
« s'accompagne d'aucune responsabilité, constitue dans
« un état démocratique, la plus choquante et la moins
« soutenable de toutes les anomalies. »

On soutenait que le Sénat était une assemblée politique, et que le caractère propre de toute assemblée politique était de refléter exactement, dans toutes ses parties, l'opinion publique exprimée par le corps électoral. L'ins-

titution des sénateurs inamovibles présentait cependant un double avantage : Elle donnait accès dans le Parlement aux hommes illustres qui s'étant consacré aux sciences, à la littérature et aux arts peuvent ne pas trouver de collège électoral, et dont le caractère répugne aux luttes ardentes et aux compétitions passionnées qui accompagnent inévitablement toute élection. En second lieu, les sénateurs inamovibles offraient des garanties d'indépendance absolue ; mais cette indépendance constitue justement un des reproches faits à l'institution des inamovibles. Dans un gouvernement représentatif bien organisé, les membres des assemblées politiques ne doivent pas pouvoir s'isoler de leurs électeurs et conserver une indépendance absolue. Le premier avantage n'a pas paru assez fort pour compenser les inconvénients de l'inamovibilité qui a été supprimée. Tous les sénateurs auront désormais la même origine ; tous seront nommés par les départements et les colonies. Les anciens sénateurs inamovibles ont été attribués à certains départements ; on a dû faire une nouvelle répartition qui repose sur les bases suivantes : les départements dont la population ne dépasse pas 250.000 habitants ont deux sénateurs ; ceux dont la population atteint 250.000 mais ne dépasse pas 450.000 habitants ont trois sénateurs ; une population de 450.000 à 600.000 habitants donne droit à quatre sénateurs ; enfin les départements dont la population dépasse 600.000 habitants ont cinq sénateurs. Les deux départements de la Seine et du Nord, en raison de l'importance de leur population, sont demeurés en dehors de ces catégories ; la Seine nomme 10 sénateurs et le Nord 8. Il en est de même, mais pour la raison inverse, du territoire de Belfort, des trois départements

de l'Algérie et des quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de l'Inde Française; chacune de ces circonscriptions élit un sénateur. Les départements, dont le nombre des sénateurs a été augmenté, ne profitent de cette augmentation qu'à mesure des vacances produites dans le corps des inamovibles, par suite de décès ou de démission. Un tirage au sort indique le département appelé à élire le nouveau sénateur. Ses pouvoirs ont la même durée que ceux de ses collègues du département. Quelle est la durée de ces pouvoirs? Aux termes de l'article 7 de la loi du 9 décembre 1884, reproduisant l'article 6 de la loi du 25 février 1875, les membres du Sénat sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. En exécution de cette loi, le Sénat s'est divisé en trois séries égales; série A, comprenant dans l'ordre alphabétique tous les départements de l'Ain au Gard, avec le département d'Alger, la Guadeloupe et la Réunion; série B, Hte-Garonne à Oise, Constantine et la Martinique; série C, Orne à Yonne, Oran et Indes. On a tiré au sort l'ordre dans lequel les séries seraient renouvelées. La série B a été désignée pour le premier renouvellement qui a eu lieu en 1879; la série C pour le second qui s'est effectué en 1882, et la série A a été renouvelée en 1885. La série B a recommencé au mois de janvier 1888.

La composition du Sénat ainsi déterminée, nous avons à examiner, comme nous l'avons fait pour la Chambre, 1^o quels sont les électeurs sénatoriaux; 2^o sur quelles personnes peuvent porter les suffrages de ces électeurs.

CHAPITRE PREMIER

DES ÉLECTEURS SÉNATORIAUX.

SECTION I. — COMPOSITION DU COLLÈGE ÉLECTORAL.

Plusieurs systèmes électoraux ont été proposés pour la nomination des sénateurs en 1875 et en 1884. Le suffrage universel direct comptait de nombreux partisans à la Chambre, où il a été adopté à deux reprises différentes. A défaut du suffrage universel direct, on demandait le suffrage à deux degrés, c'est-à-dire, l'élection des sénateurs par des délégués choisis parmi les électeurs de la commune et par ces électeurs. Un troisième système consistait à faire élire les sénateurs par un collège composé des députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux. Enfin, d'après le système actuellement en vigueur, le collège électoral est formé des députés, conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, et d'un certain nombre de délégués nommés par les conseillers municipaux de chaque commune.

Le suffrage universel direct a toujours été repoussé par le Sénat. Son plus grand inconvénient serait de donner la même origine à nos deux assemblées représentatives. Si le Sénat doit servir de contrôle et de

garantie, s'il est destiné à modérer les entraînements politiques de la Chambre, il est impossible de faire élire ses membres de la même façon que les députés. Le suffrage universel appliqué au Sénat multiplierait les conflits entre les deux Chambres et aboutirait promptement à la destruction de l'une d'elles. On pourrait, il est vrai, remédier en partie à ces inconvénients, en créant des conditions d'éligibilité différentes, plus restrictives pour le Sénat, mais ce serait porter atteinte à la liberté des électeurs. Il vaut mieux chercher les garanties que l'on demande au Sénat dans la composition du corps électoral.

La nomination des sénateurs au suffrage à deux degrés ne présenterait pas les mêmes inconvénients que l'élection au suffrage universel, mais elle ne marquerait aucun progrès sur le système actuel. On peut dire en faveur de ce système qu'il rapprocherait les élus de leurs électeurs, en supprimant un degré d'élection, et que le Sénat ainsi nommé représenterait mieux l'opinion publique du pays. Les conseils municipaux sont des assemblées administratives, plutôt que des assemblées politiques ; ils sont composés pour la plupart des membres influents et des bons administrateurs de la commune ; les élections municipales sont assurément dominées par l'esprit politique, mais elles comportent plus que toute autre élection des transactions inspirées par l'intérêt communal. Supposons que les conseillers municipaux représentent parfaitement l'opinion politique de leurs électeurs, les élections sénatoriales ne se produisent pas toujours au moment du renouvellement des conseils ; ces conseils sont nommés pour quatre ans ; si les élections sénatoriales ont lieu deux

ou trois ans après les élections municipales, il peut arriver que les conseillers municipaux et leurs délégués ne soient plus en communication d'idées avec les électeurs de la commune. Les sénateurs nommés par ces délégués seront peut-être frappés de discrédit et d'impuissance. Tout cela est vrai, mais le suffrage à deux degrés mérite un reproche sérieux qui doit le faire écarter. On a constaté lors des dernières élections des députés que les abstentions devenaient de plus en plus nombreuses ; Or ces abstentions seraient bien plus à redouter dans les scrutins, où le droit du citoyen ne s'exercerait que d'une façon intermédiaire, où son action ne serait plus directe. On ne verrait au vote que ceux qu'une influence locale y aurait conduits. Un Sénat nommé dans ces conditions ne serait-il pas frappé d'un discrédit plus grand encore ; pourrait-il utilement remplir sa mission ?

L'élection des sénateurs par tous les conseillers municipaux joints aux députés, aux conseillers généraux et aux conseillers d'arrondissement, présenterait les avantages suivants : l'élection serait l'expression de la volonté communale dans toute sa plénitude ; la minorité du conseil pourrait prendre part à l'élection, tandis qu'avec le système des délégués elle est nécessairement exclue. Il y aurait des avantages sérieux à élargir la base électorale du Sénat ; l'admission de tous les conseillers municipaux au scrutin élèverait le chiffre des électeurs sénatoriaux à 450.000 environ, tandis que le système actuel n'en compte que 75.000. Enfin on ne voit pas pourquoi les conseillers municipaux votent par délégation, alors que les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement votent directement.

Mais ce système aurait un inconvénient sérieux, celui d'absorber les grandes communes urbaines dans la masse des petites communes rurales, et d'établir une disproportion trop considérable entre l'importance des communes et leur représentation dans le collège électoral. De plus, le nombre trop considérable des électeurs ne permettrait pas de les convoquer au chef-lieu du département et de les mettre en présence des candidats. Ces inconvénients doivent faire repousser ce mode d'élection.

Le collège électoral chargé d'élire les sénateurs est composé dans chaque département, des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et des délégués des conseils municipaux, en nombre déterminé par le chiffre des membres de ces conseils. Ce système électoral a été injustement qualifié de suffrage restreint. Il serait plus exact de dire que les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect, suffrage exprimé au second degré par les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement, au 3^e degré par les délégués sénatoriaux. Ce qui prouve bien que le Sénat a pour base réelle le suffrage universel, c'est la disposition contenue dans l'article 8 de la loi du 9 décembre 1884. Dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale nommée par décret du Président de la République, les délégués et leurs suppléants sont nommés par l'ancien conseil.

Le collège électoral se réunit au chef-lieu du département ; c'est là qu'ont lieu toutes les opérations du vote, article 6 de la loi du 9 décembre 1884. La même disposition avait été adoptée en 1875. On avait proposé les

chefs-lieux d'arrondissement comme centres de réunion des collèges électoraux et des opérations électorales. Ce 2^e système aurait eu l'avantage d'éviter des déplacements souvent onéreux pour les délégués des communes, l'indemnité qui leur est allouée ne suffisant pas toujours à couvrir leurs dépenses. On a préféré la réunion au chef-lieu du département, afin de réunir tous les électeurs dans une sorte d'assemblée plénière, et de permettre aux candidats de se présenter personnellement et de se faire connaître à tous leurs électeurs.

Le collège électoral est présidé par le président du Tribunal civil du chef-lieu du département. Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président, et à son défaut par le juge le plus ancien, (art. 12 de la loi du 2 août 1875). Dans la discussion de la loi, plusieurs propositions avaient été faites tendant, soit à remettre au corps électoral le soin d'élire son président, soit à attribuer la présidence au doyen d'âge des députés ou au président du conseil général, du conseil d'arrondissement ou de la Commission départementale. Toutes ces propositions ont été repoussées. L'élection du président aurait eu l'inconvénient de retarder et de compliquer les opérations électorales. Or ces opérations doivent marcher très vite et se terminer dans une seule journée ; on ne peut retenir plus longtemps au chef-lieu les délégués accourus de tous les points du département. De plus l'élection du président serait une occasion de conflits, de luttes entre les différents partis qui divisent les électeurs, conflits sans utilité, regrettables à tous les points de vue. L'attribution de la présidence à un membre soit du Conseil général, soit de la Commission départementale, soit des Conseils d'arrondis-

sements présente des inconvénients plus graves. Ces personnes ont toutes un caractère politique et appartiennent à un des partis en présence. Peut-être ont-elles posé leur candidature ; en ce cas, on ne peut songer à les placer au fauteuil de la présidence. Si elles ne font pas partie des listes de candidats, elles ont tout au moins travaillé au succès de l'une d'elles, leur rôle politique l'exige. Il n'est ni plus juste, ni plus convenable dans ce cas, de paraître favoriser une de ces listes, en la plaçant sous le patronage du président de l'assemblée électorale. Le président du tribunal civil vit, comme tout magistrat, en dehors de la politique ; il n'est pas mêlé aux luttes électorales ; son choix ne peut paraître favoriser aucune candidature. Moins que toute autre personne, il ne peut exercer de pression sur les délégués ; le plus souvent, il est étranger au département et n'a aucun rapport avec les maires des communes ; la plupart des délégués le voient pour la première fois et ne songent pas à lui demander conseil. De plus, il a incontestablement la capacité nécessaire pour bien remplir son rôle. Il y portera l'impartialité que lui impose sa profession, et s'il s'élève des conflits, il les tranchera avec le calme et l'expérience que lui donne l'habitude des affaires. Le choix du président inspiré par toutes ces considérations ne peut être l'objet d'aucune critique.

SECTION II. — DES DÉLÉGUÉS DES CONSEILS MUNICIPAUX ET DE LEURS SUPPLÉANTS

Connaissant la composition du collège électoral, nous devons nous occuper des délégués sénatoriaux qui for-

ment la majeure partie de ce collège. Nous n'avons rien à dire des autres électeurs, députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement.

§ I. — Du nombre des délégués et de leurs suppléants.

La loi du 2 août 1875 attribuait un délégué à chaque commune ; le conseil municipal de Paris nommait un seul délégué comme le conseil de la plus petite commune de France ; la prépondérance dans les élections appartenait donc aux centres ruraux. Les électeurs étaient au nombre de 42.000. On reprochait à ce système de ne tenir aucun compte de la population, d'égaliser les grandes villes avec les communes les plus infimes, et par là d'assurer une prépondérance excessive à l'esprit rural.

La loi de 1884 a abandonné le principe d'un délégué par commune, et a établi une progression basée sur le chiffre des conseillers municipaux.

Les conseils composés de 10 membres élisent 1 délégué ;

»	»	de 12	»	»	2	»
»	»	de 16	»	»	3	»
»	»	de 21	»	»	6	»
»	»	de 23	»	»	9	»
»	»	de 27	»	»	12	»
»	»	de 30	»	»	15	»
»	»	de 32	»	»	18	»
»	»	de 34	»	»	21	»

enfin les conseils composés de 36 membres et au-dessus élisent 24 délégués.

Le conseil municipal de Paris élit 30 délégués.

Ce système donne 76.000 électeurs sénatoriaux ; il a été vivement critiqué. Ses adversaires politiques l'ont

qualifié d'expédient électoral. M. Audren de Kerdrel, dans la discussion au Sénat, est allé jusqu'à dire que sur tous les chiffres de la progression il pourrait mettre un nom propre. (1) Sans aller aussi loin que M. Audren de Kerdrel, on ne peut nier que la progression ne soit arbitraire. Le chiffre des conseillers municipaux qui lui sert de base n'est pas proportionnel à la population, bien qu'il en dépende. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner le tableau suivant ;

Le conseil municipal se compose de :

10 membres dans les communes de 500 habitants et nomme 1 délégué.

12	»	500 à 1.500	»	2	»
16	»	1.500 à 2.500	»	3	»
21	»	2.500 à 3.500	»	6	»
23	»	3.500 à 10.000	»	9	»
27	»	10.000 à 30.000	»	12	»
30	»	30.000 à 40.000	»	15	»
32	»	40.000 à 50.000	»	18	»
34	»	50.000 à 60.000	»	21	»
36	»	60.000 et au dess.	»	24	»

Les petites communes de 500 habitants ont donc un délégué par 500 habitants. Les communes moyennes de 10.000 habitants un délégué par 1.100 habitants, et les grandes communes de 60.000 âmes un délégué seulement par 2.800. Au delà de 60.000 âmes, il n'y a plus de proportion entre le chiffre de la population et le chiffre des délégués. Ainsi, on a calculé que Bordeaux avait un délégué par 13.000 habitants, Lyon un par 22.000. Paris est absolument sacrifié : en 1875, cette ville comptait 108 électeurs sénatoriaux, savoir : 27 députés, 80 conseillers généraux, un délégué. La banlieue en avait 96.

(1) *Journal Officiel* du 6 décembre 1884.

Depuis 1884 Paris à 29 délégués de plus ; mais la banlieue a vu le nombre de ses électeurs sénatoriaux porté à 493 pour une population de 500.000 habitants, alors que Paris n'a que 137 délégués pour une population de 2.200.000 âmes.

Le seul résultat de la modification apportée par la loi de 1884 a été de déplacer la prépondérance et de la faire passer des petites communes rurales aux villes de 30.000 à 50.000 habitants, centres urbains de moyenne importance. Il eût mieux valu établir une proportionnalité basée sur la population électorale, décider par exemple qu'il y aurait un délégué par cinq ou six cents électeurs.

Le collège électoral destiné à nommer les sénateurs étant assez restreint, il importe que chaque électeur accomplisse réellement son mandat. Pour assurer ce but, les lois de 1875 et de 1884 ont décidé que des suppléants seraient désignés pour remplacer les délégués, au cas où ceux-ci n'accepteraient pas ou seraient empêchés d'accomplir la mission qui leur est confiée. L'article 8 de la loi du 9 décembre 1884, modifiant l'article 2 de la loi du 2 août 1875, détermine ainsi leur nombre :

Les conseils élisant de 1 à 3 délégués nomment 1 suppléant ;

»	6 à 9	»	2	»
»	12 à 15	»	3	»
»	18 à 21	»	4	»
»	24	»	5	»

Le conseil municipal de Paris élit huit suppléants.

§ 2. — Election des délégués et de leurs suppléants.

Les conseils municipaux ont seuls le droit d'élire les délégués. Ce droit n'appartient pas aux délégations spéciales prévues par l'article 44 de la loi municipale de 1884 (1). Dans les communes où existeraient ces délégations, l'ancien conseil municipal devrait être convoqué pour l'élection des délégués. Le conseil municipal doit procéder à l'élection des délégués, même dans le cas où les opérations électorales auraient été attaquées devant le conseil de préfecture. Il est de principe, en effet, que tout membre d'un corps électif exerce, aussitôt après son élection, et tant qu'elle n'a pas été invalidée, tous les droits afférents aux membres de ce corps. Bien plus, les conseillers municipaux dont l'élection a été annulée par le Conseil de préfecture et qui ont formé appel de cette décision devant le Conseil d'État, ont le droit de participer au vote. En effet, l'article 40 § 8 de la loi municipale de 1884 dispose que les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur leurs réclamations. Il en est de même des conseillers élus mais non encore installés (2).

Pour que les opérations du vote soient valables, il faut que la majorité des conseillers municipaux vienne en séance, mais il suffit que les conseillers soient présents

(1) Art. 44 : « En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions..... »

(2) Décision du Conseil d'État du 26 décembre 1878. — Sirey, 78, 2, 186.

à l'ouverture du scrutin, il n'est pas nécessaire qu'ils prennent part au vote (1).

L'article 77 de la loi municipale ne s'applique pas à l'élection des délégués. Cet article exige qu'il soit pourvu, avant l'élection du maire, aux vacances existant dans le sein du Conseil. Le conseil d'État a décidé que l'élection serait valable, alors même que le conseil serait réduit aux trois quarts de ses membres (2).

La direction des opérations du vote appartient au maire, à son défaut à l'adjoint. L'élection des délégués se fait au scrutin secret, sans débats, et s'il est nécessaire, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Les conseillers municipaux n'ont pas le droit de délibérer avant le vote ; Aucune discussion ne doit s'engager entre eux et il leur est interdit de manifester leurs préférences. Le fait que le vote aurait été précédé d'une discussion serait un cas de nullité de l'élection. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État, le 7 décembre 1877 et le 31 décembre 1878. Cette dernière décision annule l'élection d'un délégué à qui on avait offert la candidature, en séance, avant le vote, et qui l'avait acceptée. Cette offre suivie d'une acceptation constitue, aux termes de la décision, un débat prohibé par la loi (3).

La majorité absolue des suffrages est nécessaire aux deux premiers tours de scrutin ; au 3^e tour, la majorité relative suffit. A égalité de voix, la nomination est acquise au plus âgé.

(1) Déc. du Cons. d'État, 5 juillet 1878 — 31 déc. 78 : Élection de Serignac — Sirey, 1880, 2, 191.

(2) Déc. du 4 avril 1876. — Sirey, 1876, 2, 160.

(3) Dans le même sens, consulter une décision plus récente du Cons. d'État, du 29 janvier 1886. Dalloz, 1887, 3, 62.

Qui peut être élu délégué ? Le choix des conseillers municipaux peut porter sur tous les électeurs de la commune sans distinction, sur un de leurs collègues par conséquent. Mais il ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ou un conseiller d'arrondissement, ces différentes personnes étant électeurs de droit. Il résulte de cette disposition que l'on peut être délégué sénatorial à 21 ans, alors qu'il faut avoir 25 ans pour être conseiller municipal. La loi est moins exigeante pour le représentant que pour le corps représenté ; le délégué qui doit représenter le conseil municipal n'est pas apte, pour son propre compte, à faire partie de ce conseil. C'est un résultat difficile à admettre ; on aurait dû exiger l'âge de 25 ans pour le délégué comme pour le conseiller municipal. Un amendement a été présenté en ce sens en 1875 ; il a été repoussé comme ayant un caractère inconstitutionnel. Il violait, disait-on, l'article 4 de la loi constitutionnelle du 25 février aux termes duquel les délégués doivent être élus parmi les électeurs de la commune, en excluant une certaine catégorie d'électeurs, ceux qui ne sont pas âgés de 25 ans. Ce raisonnement n'est conforme ni à la lettre du texte, ni à son esprit. La constitution ne serait pas violée ; elle a indiqué un minimum, c'est que le délégué fut électeur de la commune ; or le délégué de 25 ans serait électeur de la commune. Ou serait la violation de la constitution ? Généralement les conseillers municipaux ne choisissent pas leurs délégués parmi les électeurs de 21 ans.

Après l'élection des délégués, les conseillers municipaux procèdent à celle des suppléants. Cette seconde opération s'accomplit dans la même forme, et les sup-

pléants doivent remplir les mêmes conditions d'aptitude que les délégués. Le procès-verbal de cette double élection est dressé et transcrit sur le registre des délibérations du conseil municipal. Si les délégués élus sont membres du Conseil et assistent au vote, ils doivent faire connaître immédiatement s'ils acceptent ou refusent la mission qui leur est confiée. S'ils refusent, le Conseil pourvoit immédiatement à leur remplacement. On procède de même pour les suppléants. Si les délégués élus ne font pas partie du conseil municipal, leur nomination leur est notifiée dans les 24 heures. Ils ont cinq jours à partir de cette notification pour faire parvenir au préfet l'avis de leur acceptation. S'ils gardent le silence, ils sont considérés comme non acceptants à l'expiration du délai. Dans ce cas, comme dans celui où ils ont refusé expressément le mandat de délégué, ils sont remplacés par les suppléants, dans l'ordre de leur nomination. Le maire adresse à ceux-ci la même notification qu'aux délégués, et cette notification fait courir un nouveau délai de cinq jours pendant lequel ils doivent signifier leur acceptation à la préfecture. Si **tous** les suppléants mis successivement en demeure refusaient, le maire devrait convoquer le conseil municipal pour de nouvelles élections de délégués.

§ 3. — Contestations sur l'élection des délégués.

Le droit de contester l'élection des délégués sénatoriaux appartient :

- 1° Aux membres du conseil municipal ;
- 2° A tout électeur de la commune ;
- 3° Au Préfet.

La double qualité d'électeur au 1^{er} degré et d'éligible sert à motiver l'intervention des électeurs de la commune, qui au premier abord peut paraître arbitraire. En ce qui concerne l'intervention du préfet, il est de principe dans notre législation électorale que ce fonctionnaire a le droit de déférer aux juges du contentieux les opérations qu'il juge irrégulières.

Les réclamations émanant soit des conseillers municipaux soit des électeurs de la commune doivent, sous peine de déchéance, être adressées à la préfecture, dans un délai très bref fixé à trois jours par l'article 7 de la loi du 2 août 1875. Pour faciliter les protestations des électeurs, la loi exige qu'une copie du procès-verbal de l'élection soit affichée immédiatement à la porte de la mairie.

Les protestations sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. Le conseil de préfecture doit statuer dans le plus bref délai possible, afin que les élections puissent être recommencées, si elles sont annulées. Les causes d'annulation sont, soit un vice de forme dans l'élection, soit l'absence chez un des élus des conditions exigées par la loi. L'annulation prononcée par le conseil de préfecture ne nécessite pas toujours de nouvelles élections. Pour qu'elles aient lieu, il faut au moins l'annulation de l'élection d'un délégué et d'un suppléant. Ainsi, lorsqu'une commune a droit à 9 délégués et 2 suppléants, l'annulation de l'élection d'un délégué et d'un suppléant entraîne de nouvelles élections. Il en est de même, si aucune élection de suppléant n'étant annulée, le nombre des délégués invalidés est supérieur à celui des suppléants élus. Quand le conseil municipal est convoqué pour de nouvelles élec-

tions, il doit pourvoir à toutes les places vacantes de délégués et de suppléants.

Les décisions du Conseil de Préfecture servent de base à la confection de la liste électorale, qu'il y ait recours ou non au Conseil d'État, car les pourvois n'ont pas le caractère suspensif en matière administrative. Si l'élection contestée est validée par le conseil de préfecture, le pourvoi devant le Conseil d'État n'empêche pas l'intéressé de prendre part aux élections sénatoriales. De même, si l'élection contestée et annulée, le Conseil municipal doit procéder à une nouvelle élection, sans attendre la décision du Conseil d'État.

Le droit de recours au Conseil d'État appartient dans tous les cas à ceux qui ont été parties devant le Conseil de préfecture. La loi ne fixe pas de délai spécial pour ce pourvoi. Une circulaire ministérielle du 11 décembre 1884, (*Journal officiel* du 12 décembre), décide, conformément à la règle générale, qu'il est recevable pendant 3 mois à partir du jour où les intéressés ont eu connaissance de la décision du Conseil de Préfecture. L'appel se juge sans frais, sans ministère d'avocat, et il est dispensé des droits de timbre et d'enregistrement. La loi n'a pas déterminé le délai dans lequel la décision doit être rendue.

§ 4. — Nature du vote des délégués. — Pénalité. — Indemnité.

Les délégués sénatoriaux ne tiennent pas leur mandat d'une disposition générale de la loi, mais d'une délégation toute personnelle émanée des conseils municipaux. L'accomplissement de ce mandat, qui touche à un intérêt politique de 1^{er} ordre, dont la loi a pris soin d'assu-

rer l'exécution par une sanction pénale, implique de la part de celui qui en est investi l'exercice au moins temporaire d'une fonction publique.

Les délégués et suppléants qui ont accepté ce mandat sont obligés de l'exécuter, et la loi punit leur abstention non motivée d'une amende de 50 francs. L'article 18 de la loi du 2 août 1875 qui édicte cette pénalité est ainsi conçu : « Tout délégué qui sans cause légitime n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou étant empêché, n'aura pas averti son suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 francs par le tribunal civil du chef-lieu sur les réquisitions du ministère public. La même peine peut être appliquée aux délégués suppléants qui n'ont pas pris part aux opérations électorales ». Ainsi pour échapper à l'amende, le délégué n'est pas seulement tenu de fournir une excuse valable à son abstention ; il faut encore qu'il ait prévenu son suppléant en temps utile. L'amende est obligatoire, le juge n'a pas le pouvoir de l'en dispenser. En ce qui concerne les suppléants, la loi est moins sévère. Elle laisse au Tribunal la faculté de prononcer ou non la condamnation. L'article 18 ne vise que les délégués. Faut-il appliquer sa disposition aux autres électeurs sénatoriaux, députés, conseillers généraux et d'arrondissement ? Rationnellement on devrait le faire, car la culpabilité de ces personnes est plus grande en raison de la situation politique qu'ils occupent. Mais il résulte des travaux préparatoires que l'intention formelle du législateur a été de restreindre l'application de l'article 18 aux seuls délégués et suppléants. Un amendement tendant à étendre l'obligation du vote et la pénalité en cas d'infraction a été repoussé. Le législa-

teur a pensé que l'abstention de ces électeurs ne se produirait que pour des motifs très graves.

Les délégués astreints à un déplacement qui peut devenir onéreux, par suite de la distance de leur commune au chef-lieu du département, ont droit à une indemnité. Mais ils ne l'obtiennent qu'à la condition de participer à tous les scrutins. Le mode de taxation et de paiement de cette indemnité a été déterminé par le décret du 26 décembre 1875. Elle est payée sur les fonds de l'État et non sur ceux du département. Les suppléants qui prennent la place des délégués y ont droit à la même condition. Mais les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement ne sauraient y prétendre.

SECTION III. — DE LA LISTE ÉLECTORALE.

Huit jours avant l'élection des sénateurs, le Préfet est chargé de dresser la liste définitive des électeurs du département. Cette liste comprend :

1^o les délégués et suppléants dont l'élection n'a pas été annulée ;

2^o les électeurs de droit, députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement.

Elle est dressée par ordre alphabétique ; chaque électeur y figure avec sa qualité. Les suppléants qui ont droit de vote, par suite du refus du délégué qu'ils doivent remplacer, ou pour tout autre motif, y figurent personnellement à leur rang alphabétique. Les autres suppléants, qui n'ont qu'un droit éventuel au vote, sont portés sur la liste en regard des délégués titulaires.

Sont inscrits sur la liste les députés, conseillers généraux et d'arrondissement qui ont été proclamés par la commission de recensement, mais dont les pouvoirs n'ont pas encore été vérifiés. Doivent être également inscrits, et les délégués suppléants, dont l'élection a été contestée et se trouve être l'objet d'une instance pendante, soit devant le Conseil de préfecture, soit devant le Conseil d'État. Chaque électeur ne peut figurer sur la liste qu'en une seule qualité. Ainsi, un député qui est en même temps conseiller général n'est porté qu'une seule fois, soit en l'une, soit en l'autre de ces deux qualités, et n'a droit qu'à un seul vote. De même, un électeur de droit ne peut accepter d'être délégué d'une commune et figurer sur la liste, à la fois comme député ou conseiller et comme délégué. Il peut arriver qu'un électeur soit inscrit sur deux listes différentes. Ainsi un député d'un département peut être conseiller général dans un autre département. Cette double inscription ne donne pas droit à un double vote. L'intéressé doit opter pour l'un ou pour l'autre des collèges où il a été légalement inscrit.

SECTION IV. — DES ÉLECTEURS SÉNATORIAUX EN ALGÉRIE ET DANS NOS COLONIES.

En Algérie, chacun des départements nomme un sénateur. Le collège électoral se compose :

- 1^o Des députés ;
- 2^o Des membres citoyens français du conseil général ;
- 3^o Des délégués élus par les membres citoyens fran-

çais de chaque conseil municipal et choisis parmi les électeurs citoyens français de la commune.

Il n'existe pas de conseils d'arrondissement en Algérie.

Les quatre colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et des Indes Françaises nomment chacune un sénateur. (Art. 2, loi du 9 déc. 1884). Les contestations auxquelles donne lieu l'élection des délégués sont jugées par le conseil privé qui remplace le conseil de préfecture (art. 8 de la loi du 2 août 1875).

Dans l'Inde Française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de Pondichéry élit 5 délégués, celui de Karikal 3 délégués. Toutes les autres communes élisent chacune deux délégués. Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement, (art. 6 de la loi du 9 déc. 1884).

CHAPITRE II

DE L'ÉLIGIBILITÉ.

Toutes les questions concernant l'éligibilité des membres de nos deux assemblées législatives ont été examinées pour la Chambre des députés ; nous n'y reviendrons pas ; nous nous contenterons d'indiquer brièvement les principales ressemblances et différences qui existent sur ce point entre les deux Chambres.

Pour être sénateur, il faut être Français, âgé de 40 ans et jouir de ses droits civils et politiques. Aucune autre condition n'est imposée. Il n'est même pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale. L'âge de 40 ans doit exister au jour de l'élection, et non au moment de la vérification des pouvoirs. Le Sénat comme la Chambre des députés est juge de l'éligibilité de ses membres.

Il existe pour les sénateurs des cas d'inéligibilité absolue et relative et des cas d'incompatibilité.

L'inéligibilité absolue frappe les membres des familles qui ont régné en France et les militaires des armées de terre et de mer, articles 4 et 5 de la loi du 9 décembre 1884. Sont néanmoins exceptés de cette dernière disposition :

1^o Les maréchaux de France et les amiraux ;

2^o Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge

dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement ;

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général ;

4° Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

Si nous comparons ce texte à l'article 7 de la loi du 30 novembre 1875, nous trouvons les mêmes règles et les mêmes exceptions applicables à la Chambre des députés. Cette égalité n'existe que depuis la loi de 1884. La loi du 2 août 1875 frappait les militaires d'une simple inéligibilité relative.

En ce qui concerne cette deuxième classe d'inéligibilités, les cas en sont déterminés par l'article 21 de la loi du 2 août 1875 : « Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les 6 mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel.

2° Les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance ;

3° Le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures ; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement et les agents-voyers en chef et d'arrondissement ;

- 5° Les recteurs et inspecteurs d'académie ;
- 6° Les inspecteurs des écoles primaires ;
- 7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux ;
- 8° Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ;
- 9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires ;
- 10° Les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ;
- 11° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, des postes ;
- 12° Les conservateurs et inspecteurs des forêts. »

Ces cas d'inéligibilité sont les mêmes que ceux énumérés par la loi du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés.

La question des incompatibilités sénatoriales a été l'objet de vives discussions. En 1875, les législateurs avaient admis en principe que les fonctionnaires pouvaient entrer au Sénat ; ils avaient pensé que cette assemblée avait intérêt à admettre les notabilités du pays ; qu'étant un corps pondérateur destiné à modérer l'action trop vive de la première Chambre, elle avait besoin de l'expérience et de la science pratique de tous ceux qui se distinguent dans l'armée, la justice, les finances, l'administration. Si les deux assemblées, ajoutait-on en faveur des fonctionnaires sénateurs, se composaient des mêmes éléments, si l'on n'admettait au Sénat que ceux qui peuvent entrer à la Chambre, serait-ce la peine de conserver à grands frais ces deux assemblées ; ne vaudrait-il pas mieux des deux n'en faire qu'une moins nombreuse ? Il est juste que ceux qui ont sacrifié leur vie au service de l'État puissent à la fin de leur carrière trouver un re-

fuge dans l'une des deux assemblées; et si leur concours est utile, pourquoi en priver l'État. Après avoir posé le principe que les fonctionnaires pouvaient entrer au Sénat, la loi de 1875 établissait quelques exceptions. Il y avait incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles de conseiller d'État, maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police; de membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la Cour de Paris; de trésorier payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

Les dispositions de la loi de 1875 ne sont plus en vigueur aujourd'hui. Avant la révision de 1884, un projet de loi sur les incompatibilités parlementaires, applicable aux deux Chambres, établissant une égalité parfaite entre elles, à été présenté à la Chambre, voté par cette Assemblée et modifié par le Sénat, mais il n'est pas encore devenu loi définitive. Cette question d'égalité entre les Chambres, en matière d'incompatibilités, a vivement préoccupé les législateurs de 1884. La loi du 9 décembre contient la disposition transitoire suivante : « Dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces élections. » C'est sous l'empire de cette disposition, qu'après le renouvellement triennal du 25 janvier 1885, les fonctionnaires nommés sénateurs durent opter entre leur mandat législatif et leurs fonctions. Lors de la vérification des pouvoirs des nouveaux élus, une diffi-

culté s'est présentée sur l'interprétation de la disposition transitoire. Il s'agissait d'un professeur de la Faculté de médecine qui avait été élu sénateur. Ce fonctionnaire aurait pu être élu député, en vertu de l'article 9 de la loi du 30 novembre 1875, la fonction de professeur de Facultés étant une de celles qui font exception au principe de l'incompatibilité. Pouvait-il être sénateur ? En s'attachant au texte de la disposition transitoire, on devait admettre la négative, car cette disposition ne déclarait applicable au Sénat que l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875, et non l'article 9 qui contient l'exception dont il s'agit. La solution contraire était plus conforme à l'esprit de la loi ; il est certain que le législateur avait entendu rendre l'assimilation complète entre les sénateurs et les députés ; appliquant le principe, il avait entendu aussi appliquer les exceptions. Si l'article 8 était seul mentionné, c'était une omission qui devait être réparée. Au reste, la question a été tranchée par le Sénat dans le sens que nous indiquons (1). En conséquence, les fonctionnaires énumérés dans l'article 9 de la loi du 30 novembre 1875 pouvaient cumuler leurs fonctions avec le mandat de sénateur.

La disposition transitoire de la loi du 9 décembre 1884 s'appliquait exclusivement aux élections sénatoriales de 1885. La Chambre a pensé qu'il importait pour la rendre applicable à de nouvelles élections sénatoriales de la faire sanctionner par une nouvelle délibération du Parlement, et de lui attribuer un caractère plus général. Un projet de loi, dont l'initiative appartient à M. Roque de Fillol, a été adopté par la Chambre, modifié par le Sénat et voté définitivement par la Chambre dans sa

(1) *Officiel* du 27 février 1885. Débats parlementaires du Sénat.

séance du 16 décembre 1887. La nouvelle loi promulguée le 28 du même mois est ainsi conçue : « Jusqu'au vote d'une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires, les articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875 seront applicables aux élections sénatoriales. Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera 20 ans de services et 50 d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle, qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853. »

C'est sous l'empire de cette disposition qu'a eu lieu le dernier renouvellement triennal du mois de janvier 1888.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

L'examen de la législation étrangère embrassera les principaux États d'Europe et d'Amérique. Il sera divisé en deux sections. Dans la première, nous rechercherons les conditions d'électorat et d'éligibilité relatives à l'Assemblée de ces états correspondant à notre Chambre des députés, c'est-à-dire à l'Assemblée plus directement élue par la nation. Dans la seconde, nous nous occuperons de la première Chambre ou Assemblée correspondant à notre Sénat. (1)

(1) La dualité des chambres législatives est un principe admis par la plupart des gouvernements modernes d'Europe et d'Amérique. Citons comme ayant adopté la règle opposée : quelques États de l'empire allemand, la Grèce, la Serbie, la Colombie Britannique, Honduras, Ontario, Manitoba.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Le fait le plus saillant qui ressort de l'examen des constitutions politiques modernes est l'avènement du règne de l'opinion publique, le gouvernement du Pays par le Pays. La plupart des États, qu'ils soient monarchiques ou républicains, ont adopté ce principe. (2) Tous ne l'appliquent pas au même degré, mais tous subissent une évolution lente et continue qui les conduit au dernier progrès que l'on puisse réaliser en ce sens, la nomination des représentants par le pays tout entier. L'Angleterre nous offre un exemple frappant de cette évolution. Elle conserve toujours le suffrage restreint, mais le nombre des électeurs augmente progressivement par la diminution du cens. Les électeurs au nombre de 926.000 en 1832, ont été doublés en 1876, et portés à 3.800.000 en 1885. Nous retrouverions cette évolution dans tous les autres États, plus lente ou plus rapide, suivant l'éducation politique de chaque peuple.

Dans certains États tels que la France, la Suisse, les

(2) Il faut en excepter seulement, parmi les grands états de l'Europe, la Turquie, le Monténégro et la Russie qui n'ont pas encore de gouvernement représentatif. Cet état rétrograde s'explique par la formation récente du Monténégro, et la crise que subit en ce moment la Turquie. Quant à la Russie, elle subit une transformation qui la conduira avant peu au régime représentatif.

États-Unis, le but est complètement atteint, le suffrage universel est établi. Il existe il est vrai des conditions que doivent remplir les électeurs pour être admis au vote, mais ces conditions ont uniquement pour but de garantir et moraliser le suffrage, non de restreindre le nombre des votants.

Dans d'autres États, le droit de suffrage est soumis à de véritables restrictions plus ou moins arbitraires, qui ont le même caractère et qui sont basées sur ce principe faux, d'après lequel la garantie de moralité et d'indépendance de l'électeur se mesure à son chiffre de fortune. Le principe peut s'appliquer de deux manières ; ou bien le droit de vote est donné à ceux-là seulement qui possèdent le minimum de fortune garantissant la moralité, et refusé à la masse des citoyens ; ou bien tous les citoyens sont appelés au scrutin, mais chacun d'eux a un nombre de voix proportionnel à son chiffre de fortune.

Cette obligation de posséder une certaine fortune pour être admis au scrutin, que l'on peut désigner sous le nom générique *de cens*, affecte des formes diverses : obligation de posséder un immeuble d'une valeur déterminée ; obligation de justifier d'un certain revenu ; obligation de payer un certain taux d'impôt. Souvent le législateur établit une équivalence entre ces différentes formes du cens.

C'est au point de vue de la plus ou moins grande extension du suffrage que nous nous placerons pour grouper les différents États. Nous les diviserons en deux classes : la première comprendra les pays où le suffrage n'est soumis à aucune condition de cens, la seconde les pays de suffrage censitaire. Dans la première catégorie, figureront d'abord tous les États qui, à l'imitation de la

France, n'exigent pour l'électorat que des conditions d'âge, de nationalité et de domicile ou résidence, qui écartent du scrutin les seuls indignes et incapables. A côté de ces États, nous grouperons ceux qui n'ont pas adopté le régime censitaire, mais où l'électorat est soumis à certaines conditions arbitraires privant plusieurs classes de citoyens de leurs droits politiques. Citons parmi ces conditions, celle de savoir lire et écrire : la connaissance élémentaire de la lecture et de l'écriture ne donne pas une garantie sérieuse du bon exercice du suffrage. C'est le jugement plutôt que l'instruction qu'il faut rechercher chez l'électeur. L'instruction forme il est vrai le jugement, mais l'instruction élémentaire dont il s'agit ne suffit pas à produire ce résultat. Certainement il est à désirer que l'instruction primaire se répande de plus en plus dans les campagnes, mais en attendant que ce fait soit accompli, il est inutile et arbitraire de faire de la lecture et de l'écriture une condition essentielle de l'électorat. D'autres exclusions non moins arbitraires que celle des illettrés sont celles qui atteignent les membres d'un culte religieux, et dans un autre ordre d'idées les domestiques et serviteurs à gages.

Dans la seconde catégorie d'États, nous ferons rentrer tous ceux qui admettent le régime du cens, quelque modique qu'il soit, quelle que soit la forme sous laquelle il est appliqué.

CHAPITRE PREMIER

PAYS OU LE SUFFRAGE N'EST SOUMIS A
AUCUNE CONDITION DE CENS

I. — Europe.

La première place parmi les peuples qui rendent hommage à la souveraineté nationale appartient sans conteste à la Suisse. Sa constitution de 1874 ne se contente pas de consacrer le suffrage universel ; elle va plus loin ; sous certaines conditions, elle fait participer chaque citoyen à l'exercice du pouvoir législatif, en organisant des votations populaires pour les affaires fédérales. Le peu d'étendue de son territoire, le petit nombre de ses habitants, leurs habitudes d'indépendance rendent possible et justifient cette participation directe du peuple aux affaires publiques, qui n'existe dans aucun autre État. (1) Sous la réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité supérieure de la Confédération Suisse est exercée par l'*Assemblée fédérale* qui se compose de deux conseils : le *Conseil national* et le *Conseil des États*, (art. 71 de la constitution fédérale de 1874).

(1) Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens ou 8 cantons. Il en est de même des décrets non urgents et qui sont d'une portée générale.

Il est difficile de déterminer quel est celui de ces deux Conseils qui ressemble le plus à notre Chambre des députés. Tous les deux ont des attributions identiques, et si d'une part la constitution de 1874 donne le 1^{er} rang au *Conseil national*, en attribuant la présidence de l'Assemblée, lorsque les deux conseils forment une réunion plénière, au *président* de ce conseil ; d'autre part, le *Conseil national* est élu plus directement par la nation que le *Conseil des États*.

Les membres du *Conseil national* sont élus au scrutin direct et universel par chaque canton, en raison de sa population, et dans la proportion d'un membre par 20.000 habitants. Tout Suisse âgé de 20 ans révolus, et qui n'est pas privé de ses droits politiques a le droit de prendre part aux élections. La privation des droits politiques résulte d'une sentence judiciaire, soit en matière criminelle, soit en matière correctionnelle. Peut être élu tout citoyen Suisse, laïque, ayant droit de vote.

On est donc éligible après 20 ans accomplis. Sur ce point, la législation Suisse est moins sévère que la nôtre. Elle l'est davantage, en déclarant les seuls laïques éligibles. Les étrangers devenus citoyens Suisses par la naturalisation sont éligibles après cinq ans de possession du droit de cité.

Parmi les États nouveaux du sud est de l'Europe, la *Bulgarie* (constitution de 1879) a adopté le suffrage universel direct. Est électeur tout citoyen Bulgare, âgé de 20 ans accomplis et jouissant de ses droits civils et politiques.

Nous devons placer *l'Empire d'Allemagne* parmi les États qui ont adopté des conditions très larges d'électorat. Tous les citoyens allemands âgés de 25 ans,

habitant l'Allemagne et jouissant de leurs droits civils et politiques prennent part à l'élection du *Reichstag* (1). Si nous classions les États d'après l'étendue de leurs libertés politiques, l'Allemagne occuperait une des dernières places, car le Reichstag a des droits peu importants ; il est plutôt une assemblée consultative qu'une assemblée délibérante. En tous cas, il est élu au suffrage universel et direct ; aucun cens n'est exigé de l'électeur ; la loi allemande se montre même plus large que la loi française, en ce sens que celui qui veut exercer son droit de vote dans une commune doit simplement y résider au moment de l'élection. Cependant il résulte des règles tracées pour la confection des listes électorales que le vote est subordonné à une résidence d'au moins un mois. En effet, nul ne peut voter, s'il n'est inscrit sur la liste électorale de sa commune, et la publication de cette liste doit précéder d'au moins quatre semaines le jour fixé pour les élections. Les incapacités électorales résultent soit de la situation judiciaire, soit de la situation sociale des individus. Sont incapables : les personnes en tutelle et en curatelle, les interdits, les faillis, ceux auxquels un arrêt de justice a enlevé l'exercice des droits civiques, les personnes qui reçoivent des secours de la commune, qui mendient ou qui ont vécu d'aumônes dans l'année précédant l'élection. Tous les électeurs sont éligibles ; la condition d'âge est la même que pour l'électorat. Une seule différence existe entre l'électeur et l'é-

(1) La constitution actuelle de l'empire allemand daté du 16 août 1871. La loi électorale du 31 mai 1869 qui organisait les élections au Reichstag de l'ancienne Confédération de l'Allemagne du Nord est encore en vigueur aujourd'hui. Elle se complète d'un règlement du Conseil fédéral du 28 mai 1870, de quelques articles de la Constitution et de la loi du 25 juin 1873 qui a étendu l'organisation électorale à la province d'Alsace-Lorraine.

ligible ; pour être élu, il faut appartenir depuis un an au moins à l'un des États confédérés. Les fonctionnaires publics peuvent être membres du *Reichstag* et ils n'ont pas besoin de congé pour s'y rendre ; mais s'ils obtiennent de l'avancement pendant la durée de leur mandat, ils doivent se soumettre à la réélection. Nous devons mentionner une autre différence entre les législations française et allemande : en Allemagne, les listes électorales ne sont pas permanentes ; elles sont dressées un mois avant toute élection par l'autorité municipale. Cette non permanence des listes est favorable aux électeurs dont elle augmente le nombre ; mais d'autre part, elle permet à l'administration de modifier le corps électoral au moment de l'élection, soit en transportant les électeurs d'un lieu dans un autre, soit en refusant l'inscription sur les listes au dernier moment.

En Grèce, le droit de suffrage est aussi large. La Chambre unique exerçant le pouvoir législatif avec le roi est nommée au suffrage universel direct (1). Est électeur tout membre d'une commune de la Province, âgé de 21 ans accomplis. Les indignes sont exclus du droit de voter. Ce sont ceux qu'une condamnation a privés de l'exercice du droit électoral, et ceux qui par arrêt définitif sont accusés de crimes et envoyés devant la Cour d'assises. La loi électorale se montre prudente en déclarant incapables ceux qui sont privés de la libre gestion de leurs biens ; mais elle établit une exclusion arbitraire que nous ne saurions admettre, en écartant du scrutin tous les membres du clergé. Nous avons trouvé en Suisse une disposition analogue, mais se référant à

(1) La constitution date de 1864 et la loi électorale du 5 sept. 1877.

l'éligibilité seulement. Il existe en Grèce des listes électorales dressées dans chaque commune, permanentes, mais étant l'objet d'une révision annuelle comme en France. Les tribunaux de première instance jugent souverainement les contestations que fait naître cette révision. L'éligibilité est soumise aux mêmes principes qu'en France : elle exige un âge plus avancé que l'électorat, 30 ans. A part cette restriction, tout électeur originaire de la province où l'élection est faite, ou établi dans cette province depuis deux ans au moins, est éligible. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions publiques rétribuées et la fonction de maire.

En *Danemark*, les membres de la 2^e chambre ou *Folkething* sont nommés par le suffrage universel et direct, sans aucune condition de cens (1). Les conditions de l'électorat sont plus sévères qu'en France ; c'est ainsi que la majorité politique est fixée à 30 ans au lieu de 21, et qu'il faut avoir une année de domicile dans le lieu où l'on veut voter. Les domestiques sont exclus du vote. Comme en Grèce et en Allemagne, il faut avoir la libre disposition de ses biens pour voter. Les listes électorales qui sont dressées comme en France par les autorités administratives de chaque commune présentent une particularité intéressante : Dans chaque commune la liste est double ; sur la liste ordinaire qui est révisée tous les ans et qui vaut du 31 mars au 1^{er} avril de l'année suivante, on inscrit tous les citoyens remplissant les conditions exigées par la loi, ou devant les remplir

(1) La loi fondamentale du droit public danois est celle du 28 juillet 1861. Le pouvoir législatif est exercé par le roi et par le parlement *Rigsdag* composé de deux Chambres, le *Landsthing* ou 1^{re} Chambre et le *Folkething* ou 2^e Chambre. Les élections législatives sont organisées par la loi du 12 juillet 1867.

avant le 1^{er} avril de l'année courante. Il existe une 2^e liste, dite supplémentaire, où l'on inscrit tous les citoyens qui ne rempliront les conditions nécessaires qu'après le 1^{er} avril ; on indique en même temps le jour précis où ces conditions seront acquises. Les citoyens portés sur cette 2^e liste ont ou n'ont pas le droit de vote, suivant l'époque des élections. Il est à souhaiter que cette disposition soit introduite dans notre loi française, où les jeunes gens qui atteignent l'âge de 21 ans après la clôture des listes, ne fût-ce qu'un jour après, sont privés du droit de suffrage pendant une année entière, bien qu'ils remplissent toutes les conditions exigées par la loi pour être électeurs. L'éligibilité présente en Danemark une anomalie singulière : elle exige des conditions moins rigoureuses que l'électorat. Ainsi, on est électeur à 30 ans et éligible à 26. Aucune condition de domicile n'est exigée.

En Portugal, les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin direct depuis la loi du 8 mai 1878. Sont électeurs tous les citoyens Portugais majeurs qui savent lire et écrire et qui sont chefs de famille. Une particularité digne de remarque est que la majorité électorale fixée à 25 ans est abaissée à 21 ans pour certaines catégories de personnes. Citons à titre d'exemples, les citoyens mariés, les officiers de terre et de mer, les prêtres, les élèves de certaines écoles, les Professeurs de l'instruction publique. Les gens de service sont exclus du vote, comme en Danemark. L'éligibilité, conformément au droit commun, est soumise à des conditions plus sévères que l'électorat. Pour être nommé membre de la Chambre des députés, il faut être électeur et payer en plus 4.000 reis (22 fr. 20) de contributions

directes ou 20.000 réis (111 fr.) de contributions foncières portant sur des propriétés louées et affermées. Certaines personnes telles que les bacheliers, les officiers de terre et de mer, les ministres des cultes, les titulaires d'un diplôme sont dispensés du cens.

En Prusse, les conditions d'électorat sont moins sévères, mais le scrutin est à deux degrés. De plus les électeurs primaires de chaque circonscription sont divisés en catégories, suivant l'importance des contributions qu'ils paient à l'État (1). Pour être électeur primaire, il faut être prussien, âgé de 24 ans, en possession de ses droits honorifiques et civiques, avoir la libre disposition de son patrimoine, enfin être domicilié depuis 6 mois dans la commune où a lieu l'élection. Les domestiques et indigents vivant exclusivement de la charité sont privés du droit de vote. Les électeurs primaires de chaque circonscription ou circuit électoral sont divisés en trois groupes : le premier comprend tous les électeurs les plus imposés, jusqu'à concurrence du tiers de la totalité des impositions directes dues par les électeurs du circuit ; le second est composé des imposés venant à la suite, jusqu'à concurrence du 2^e tiers des impositions ; enfin le 3^e groupe comprend les électeurs les moins imposés et ceux qui ne paient aucun impôt. Chacune de ces catégories, malgré la différence numérique de ses membres, nomme le même nombre d'électeurs secondaires, ce qui donne un avantage aux citoyens les plus imposés. Les électeurs secondaires peuvent être choisis parmi tous les électeurs primaires de la circonscription,

(1) La constitution prussienne en vigueur date de 1850, et n'a subi depuis cette époque que des modifications peu importantes. Le pouvoir législatif est exercé par la *Chambre des seigneurs* et la *Chambre des députés*.

sans tenir compte de la classe à laquelle ils appartiennent. Aucune condition ne leur est imposée ; il suffit qu'ils aient le droit de suffrage au 1^{er} degré. Pour être élu député, il faut avoir accompli sa 30^e année, et de plus avoir satisfait pendant 3 ans à la loi sur le service militaire.

II. — Amérique.

Si nous passons maintenant en Amérique, nous trouvons des conditions d'électorat très larges aux États-Unis, dans la république de Honduras, au Paraguay, au Mexique, dans la république de Salvador, la Confédération argentine et l'Uruguay. Mais aucun de ces États n'a le suffrage aussi étendu qu'en France ; tous consacrent une exclusion fâcheuse : ainsi au Mexique, les gens à gage ne peuvent pas voter ; dans la république de Salvador, l'exclusion porte sur les illettrés ; dans la Confédération argentine sur les membres du clergé régulier ; dans l'Uruguay sur les illettrés et les domestiques.

Aux *États-Unis* (1) le pouvoir législatif est exercé, en ce qui concerne le gouvernement fédéral, par le *Congrès* composé du *Sénat* et de la *Chambre des représentants*. Les membres de cette dernière assemblée sont élus tous les deux ans dans chacun des États faisant partie de l'union par le suffrage universel et direct. Les conditions imposées aux électeurs varient avec chaque

(1) La constitution des États-Unis date du 4 mars 1789 ; depuis cette époque, elle a subi quinze modifications ou amendements dont le dernier remonte au 30 mars 1870.

État ; elles portent le plus généralement sur l'âge, la résidence ou le domicile. Toute condition de cens est écartée, sauf toutefois dans le Rhode-Island où l'électeur est tenu de justifier d'un revenu de 1 dollar (5 fr.). La majorité électorale est universellement fixée à 21 ans. La condition de résidence ou domicile varie au contraire avec chaque État (1). Les incapacités résultent comme en France de certaines condamnations, généralement de condamnations pour crimes à la peine de la réclusion. Les mendiants, les fous et les interdits sont privés du suffrage. Quelques États très peu nombreux excluent ceux qui ne savent ni lire ni écrire, nous ne pouvons citer que le Connecticut, le Massachusetts et le Missouri. La Caroline du Sud et l'état de New-York excluent ceux qui nient l'existence de Dieu. Ces dispositions restrictives du suffrage universel sont tout à fait exceptionnelles. Dans un grand nombre d'États, le vote a été longtemps refusé aux nègres ; l'Orégon excluait les Chinois et le Texas les Indiens. Un amendement à la constitution, voté le 30 mars 1870, a fait disparaître ces inégalités blessantes. Désormais, aucun citoyen de l'Union

(1) Une simple résidence d'une année dans l'État et de 6 mois dans la circonscription électorale est exigée dans la Floride, la Géorgie, l'Illinois, l'Indiana, le Massachusetts, le Minnesota, le Missouri, le New-Jersey, l'Ohio, le Rhode-Island, la Caroline du Sud, le Vermont, la Virginie occidentale et le Wisconsin.

Les autres États exigent au contraire un domicile. Ce domicile est d'une année dans l'État et de dix jours dans la circonscription électorale, dans le Kentucky ;

De six mois dans l'État et de 60 jours dans la circonscription électorale, dans l'Iowa et le Maine ;

De six mois dans l'État et de 30 jours dans la circonscription dans l'Alabama, le Connecticut, le Delaware, le Kansas, le Mississippi, le Nevada, l'Orégon, la Caroline du Nord ;

De trois mois dans l'État et de 30 jours dans la circonscription, en Californie ;

De dix jours seulement dans la circonscription, dans le Michigan.

ne pourra être privé du droit de vote sous un prétexte tiré de la race, de la couleur ou d'un esclavage ancien. Les soldats en activité de service peuvent généralement voter. Pour être député, il faut être citoyen depuis 7 ans au moins et être âgé de 25 ans.

La république de *Honduras*, dans l'Amérique centrale, et celle du *Paraguay* (1) pratiquent le suffrage d'une façon aussi large que les États-Unis ; le droit de vote appartient, dans le *Paraguay*, à tous citoyens d'origine et à tous étrangers naturalisés, âgés de 18 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques ; et dans la République de *Honduras*, à tous citoyens d'origine et à tous étrangers naturalisés, ayant résidé un an au moins dans la République, âgés de 21 ans, et domiciliés dans la circonscription où a lieu l'élection. La majorité électorale est abaissée à 18 ans pour les émancipés. Sont incapables, dans ces deux États, les condamnés à une peine infamante et les banqueroutiers. *Le Paraguay* fait en outre une cause d'incapacité de l'acceptation d'emplois, distinctions et pensions d'un État étranger, sans la permission expresse du Congrès. Les soldats, caporaux et sergents des armées de terre et de mer ne peuvent pas voter. Les conditions d'éligibilité varient beaucoup dans ces deux Pays. Tandis que le *Paraguay* adopte le principe français, tout électeur est éligible, avec la seule restriction portant sur l'âge, la République de *Honduras* exige des conditions de cens. Pour y être élu représentant, il faut avoir au moins 25 ans, être né dans une des cinq républiques centrales, ou s'être fait

(1) La constitution de la république de Honduras date de 1869. Le pouvoir législatif est exercé par une seule chambre, la *Chambre des représentants*. La constitution du Paraguay date de 1870. *Le congrès ou Parlement* se compose de deux Chambres, le *Sénat* et la *Chambre des députés*.

naturaliser citoyen Hondurien, et posséder une propriété foncière d'au moins 1000 piastres (environ 5000 fr.) Les licenciés en droit et en médecine sont exemptés de cette condition de cens.

Le Mexique, la République de Salvador, la Confédération argentine et l'Uruguay, en dehors des conditions ordinaires de l'électorat, nationalité, âge, jouissance des droits civils et politiques, domicile ou résidence, consacrent des exclusions qui restreignent l'exercice du suffrage politique. Dans ces divers États, la majorité électorale varie entre 18 et 21 ans. Elle est fixée à 17 ans dans la *Confédération argentine*, à 21 ans dans la *République de Salvador* ; au *Mexique* et dans l'*Uruguay*, elle est de 18 ou 21 ans, suivant que l'on est marié ou célibataire. Les incapacités générales frappent les condamnés judiciairement, les faillis non réhabilités et les banqueroutiers, les fous et interdits, les individus qui se sont fait naturaliser à l'étranger ou qui ont accepté des emplois dans un autre État sans l'autorisation préalable de leur gouvernement. En dehors de ces incapacités générales, il en est d'autres spéciales à chaque État, les unes légitimes, les autres restrictives du droit de suffrage. Comme incapacités légitimes nous citerons, dans la *Confédération argentine* celle des sourds-muets ne sachant ni lire ni écrire, dans l'*Uruguay* l'incapacité frappant les individus atteints d'une infirmité physique ou mentale empêchant un vote libre et conscient, les vagabonds, les gens en état d'ivresse habituelle. C'est au contraire à tort que la *République de Salvador* exclut les illettrés, le *Mexique* et l'*Uruguay* les domestiques, la *Confédération argentine* les membres du clergé régulier. En ce qui concerne les conditions d'éligibilité,

l'Uruguay est le seul de ces États qui exige un cens ; pour être élu représentant, il faut posséder un capital de 4.000 piastres (environ 20.000 fr.) ou exercer une profession d'un revenu équivalent. Les autres se contentent des conditions d'âge et de domicile. L'âge, qui est le même partout, est fixé à 25 ans.

CHAPITRE II

PAYS DE SUFFRAGE CENSITAIRE.

I. — Europe.

Les États Européens qui admettent le suffrage censitaire peuvent être classés en deux catégories bien tranchées : Les uns divisent les électeurs en classes d'après le chiffre de leur fortune, et attribuent à chaque classe des droits inégaux. Les constitutions qui ont adopté ce régime sont antilibérales et s'éloignent le plus possible du suffrage universel. En admettant que l'on supprime la condition de cens, on n'arrivera pas pour cela au suffrage universel, les différentes classes d'électeurs avec leurs droits inégaux subsistant toujours. Dans cette catégorie, nous rangerons l'Autriche, presque tous les États allemands, la Roumanie et la Finlande. Les autres pays ou pays de suffrage censitaire proprement dits ne connaissent pas ce classement d'électeurs. Ils accordent le droit de suffrage à tous ceux qui possèdent un minimum de cens. Ce sont les États qui se rapprochent le plus du suffrage universel, puisque pour y arriver, il suffirait de baisser le taux du cens. On peut les diviser en deux groupes d'après la nature du cens, suivant

qu'il consiste dans la jouissance d'une certaine fortune soit en immeubles soit en revenus mobiliers, ou dans le paiement d'un certain chiffre d'impôts. Le premier groupe comprend la Suède, la Norwège et la Hongrie ; le second la Bavière, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Italie.

Nous nous occuperons en premier lieu des pays de suffrage censitaire proprement dits, et au préalable, nous parlerons de la Grande-Bretagne, à laquelle nous donnons le premier rang parmi les pays de suffrage censitaire, parce que la nouvelle législation de 1884 y a étendu la capacité électorale aussi près que possible du suffrage universel.

Dans la *Grande Bretagne*, la réforme électorale qui a pour base *l'act du 6 décembre 1884* a eu pour résultat d'accorder le suffrage à plus de deux millions d'électeurs. Les nouveaux électeurs sont en majeure partie les travailleurs agricoles des comtés. Sous l'empire de l'ancienne législation, il y avait dans les comtés un électeur seulement par quatorze habitants ; la nouvelle loi a élevé la proportion de 1 à 6. Leur nombre total n'atteignait pas le chiffre de un million, il a été porté à plus de 2 millions. Pour exercer le droit électoral, il faut être anglais, âgé de 21 ans, apte à disposer de ses biens, n'avoir pas reçu de secours de la paroisse un an au moins avant le 31 juillet qui précède l'élection et n'avoir pas été condamné pour délit électoral. Indépendamment de ces conditions générales que la nouvelle loi n'a pas modifiées, le droit électoral est soumis à des conditions spéciales variant suivant qu'il est exercé dans les Universités, les bourgs et les comtés. *Dans les Universités*, les conditions d'électorat sont très variables ;

à Dublin, les agrégés (fellows), les gradués, les étudiants sont électeurs sans condition de cens ; à Cambridge et à Oxford, il en est de même des maîtres es-arts. *Dans les bourgs et les comtés*, les conditions d'électorat ont été notablement élargies par l'act de 1884. Avant la réforme, le droit électoral s'appliquait dans *les bourgs* 1° à ceux qui occupaient une maison entière d'un revenu annuel de 10 livres sterling ; à ceux qui occupaient depuis un an au moins un appartement loué sans meubles 10 livres sterling. L'act de 1884 a étendu le droit électoral à tous ceux qui occupent une maison, à raison d'une fonction, d'un service public ou privé, ou d'une entreprise industrielle et commerciale, en vertu de cette occupation, quand bien même ils ne seraient pas propriétaires ni locataires ; mais il faut que l'habitation soit de la totalité ou d'une partie distincte de la maison et qu'elle ne soit pas partagée ; en un mot, que l'occupant soit chez lui, qu'on puisse considérer son habitation comme un domicile électoral. Ce sont les employés de toute sorte ayant un domicile fixe à raison de leurs occupations qui ont principalement bénéficié de cette disposition. *Dans les comtés*, l'ancienne loi électorale accordait le droit de suffrage : 1° aux possesseurs d'un freehold, tenure libre d'une valeur annuelle de 40 schellings (50 fr.) ; 2° aux détenteurs d'un copyhold (bail emphytéotique), dont la jouissance représentait une valeur annuelle, nette de toute rente ou impôt, de 5 livres sterling ; 3° à ceux qui occupaient un domaine d'un revenu annuel de 50 livres sterling au moins ; 4° aux fermiers ayant un bail d'au moins 60 ans ; 5° aux propriétaires ou locataires d'un immeuble quelconque rapportant 12 livres sterling de revenu annuel, s'ils l'occupaient

depuis une année et s'ils payaient la taxe des pauvres. L'act de 1884 a accordé le même droit à tous ceux qui détiennent une terre d'un revenu de 10 livres sterling, sans condition de résidence. De plus il a investi les habitants des comtés des prérogatives électorales qui appartenaient aux habitants des bourgs avant la réforme. On peut dire que depuis 1884, les individus sans domicile et les serviteurs à gage attachés à la personne de leur maître sont seuls exclus du droit de vote en Angleterre. Les listes électorales sont dressées dans les paroisses par les *overseers*. Elles comprennent trois parties : la première contient le nom des électeurs jouissant de la capacité électorale, en vertu d'un droit de propriété ou d'un droit assimilé, les *owners* ; la 2^e comprend les *occupiers*, ceux qui jouissent du droit de vote, à raison de l'occupation d'immeubles d'un revenu de 10 livres ; la 3^e comprend les *lodgers* ou locataires occupant une ou plusieurs chambres dans une maison. Les *lodgers* ne peuvent être inscrits sur les listes électorales que sur leur demande, et ils doivent la renouveler chaque année ; les *occupiers* au contraire sont inscrits d'office. Les contestations sont jugées par les *revising-barristers*. Les *revising-barristers* sont des avocats exerçant depuis plusieurs années, désignés dans chaque ressort judiciaire par le premier des juges chargé de procéder à la révision des listes électorales. Leurs décisions sont souveraines sur les points de fait, mais en ce qui concerne les points de droit, elles peuvent être portées en appel devant l'autorité judiciaire. L'éligibilité des membres de la *Chambre des communes* n'est soumise à aucune condition particulière de cens ; tout électeur peut être élu.

Les États où le cens consiste dans le paiement d'un certain chiffre d'impôt sont : l'Italie, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Bavière.

Le droit électoral est régi *en Italie* par deux lois des 22 janvier et 7 mai 1882, publiées en un texte unique. Ces lois marquent un progrès libéral très marqué sur la législation antérieure. Elles abaissent la majorité électorale de 25 à 21 ans, et le taux du cens de moitié. Enfin elles augmentent dans de notables proportions le nombre de ceux qui sont dispensés du cens. Pour être électeur, en dehors des conditions ordinaires de l'électorat, nationalité, âge, jouissance des droits civils et politiques, il faut savoir lire et écrire et avoir subi avec succès l'examen prescrit par la loi du 15 juillet 1877 sur les matières comprises dans le cours élémentaire, de plus payer 19 livres 80 d'impôts directs. Mais de nombreuses catégories de citoyens sont dispensés du cens ; ce sont : 1^o les membres titulaires des Académies des sciences, des lettres et des arts constituées depuis plus de 10 ans ; les membres des Chambres de commerce et des arts ; les présidents, directeurs et membres des conseils de direction des associations agricoles et des comices agricoles ; 2^o les délégués et surintendants scolaires, les professeurs et maîtres de tous grades des écoles, des instituts publics et privés, les ministres des cultes ; 3^o ceux qui ont acquis un grade académique, ou un autre grade équivalent, dans une des universités ou un des instituts supérieurs du Royaume, et ceux qui ont obtenu un grade dans tout institut ou école publique du degré élémentaire ; 4^o les procureurs près les tribunaux et les Cours d'appel, les notaires, experts, géomètres, pharmaciens, vétérinaires, les officiers de la marine mar-

chande, les agents de change et courtiers légalement autorisés, ceux qui ont obtenu le certificat de secrétaire communal, 5° ceux qui ont servi effectivement dans l'armée pendant deux ans, et qui à raison de leur instruction ont été exonérés de la fréquentation de l'école réglementaire, ou l'ont fréquentée avec profit; 6° les membres des ordres de chevalerie du Royaume; 7° ceux qui ont rempli pendant un an les fonctions de conseillers provinciaux ou communaux, de juge de paix ou suppléants, de vice-préteurs communaux; 8° ceux qui pendant un an au moins ont été présidents ou directeurs de banques et sociétés; 9° les employés, en activité de service ou mis à la retraite avec ou sans pension, de l'État, de la maison royale, des provinces, des communes, des institutions publiques, les chefs ou directeurs d'ateliers ou établissements industriels qui ont d'une manière constante dix ouvriers sous leurs ordres; 10° les officiers et sous officiers, en activité de service; 11° les citoyens qui ont obtenu certaines décorations. La dispense du cens s'étend également à ceux qui paient pour location d'immeubles un loyer variant de 150 à 400 francs, suivant la population des communes, et aux fermiers de biens ruraux qui en dirigent personnellement l'exploitation et qui paient un fermage annuel d'au moins 500 livres. Les listes électorales sont permanentes, mais elles sont l'objet d'une révision annuelle opérée par le Conseil communal. Les réclamations sont portées devant la commission électorale composée du préfet, du président du tribunal et de trois conseillers provinciaux élus par le conseil provincial. Les décisions de la commission électorale peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour d'appel et la Cour

de cassation. Pour être élu membre de la Chambre des députés, il faut être Italien, âgé de 30 ans et jouir de ses droits civils et politiques. Aucun cens d'éligibilité n'est exigé. En principe, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de fonctions salariées sur le budget de l'État. Il existe de nombreuses exceptions à cette règle. Citons celles qui existent en faveur des ministres, membres du Conseil d'État, des Cours d'appel et de la Cour de cassation. Il existe en matière d'incompatibilités une particularité digne de remarque : les fonctionnaires éligibles ne peuvent être admis à la Chambre, en nombre de plus de 40 ; si ce nombre vient à être dépassé, il est ramené au chiffre légal, par voie de tirage au sort.

Les mêmes principes existent en *Espagne*. Tout espagnol âgé de 25 ans, payant au Trésor une contribution foncière de 25 pesetas (25 fr.), ou une contribution industrielle de 50 pesetas, a le droit de prendre part aux élections de la deuxième Chambre ou Congrès, en vertu de la loi électorale du 28 décembre 1878. Les dispenses de cens sont à peu d'exceptions près les mêmes qu'en Italie et elles sont basées sur le même principe, la capacité et la moralité des bénéficiaires. Les incapacités électorales résultent principalement de condamnations. Les faillis et banqueroutiers non réhabilités et les contribuables débiteurs envers le Trésor sont privés du droit de voter. Les conditions d'éligibilité sont les mêmes qu'en France. Pour être élu député, il suffit d'être Espagnol, avoir 25 ans révolus et jouir de ses droits civils et politiques. Signalons cependant une différence entre les deux législations : en Espagne, les laïques peuvent seuls être députés. La loi électorale édicte des cas d'inéligibilité absolue et relative et des cas d'incom-

patibilité, moins nombreux toutefois qu'en France.

En Belgique, il existe comme en Italie et en Espagne un cens uniforme mais il n'y a pas de dispenses en faveur des capacités. Le code électoral Belge, ou plus exactement les lois électorales coordonnées se composent du code électoral de 1872 et des lois de 1877 et de 1878. Plusieurs modifications y ont été apportées en 1879 et en 1884. La loi de 1884 suspend l'exercice du droit électoral pour les sous-officiers, caporaux et soldats en activité de service. Cette incompatibilité n'avait pas été admise dans les lois coordonnées, soit à raison du peu d'importance de l'élément militaire en Belgique, soit par respect pour le principe de la Constitution, qui donne le droit de suffrage à tout citoyen payant la quotité d'impôts exigée par la loi. Pour être électeur, il faut être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation, être âgé de 21 ans, payer au Trésor de l'État en contributions directes, patentes comprises, la somme de 20 florins (42 fr. 32 c.). On n'est inscrit sur les listes électorales qu'à la condition de justifier : 1° Qu'on possède le cens pour l'année de l'inscription ; 2° qu'on l'a effectivement payé, pour l'année précédente en impôt foncier ou redevances sur les mines, pour les deux années antérieures en d'autres impôts directs. Les incapacités résultent comme en France soit d'un état particulier, comme la faillite et l'interdiction, soit d'une condamnation à des peines afflictives ou infamantes, soit de condamnations pour vol, escroquerie, abus de confiance et attentat aux mœurs. Comme en France, les listes électorales sont permanentes avec révision annuelle ; cette révision est confiée au collège des bourgmestres et échevins. Les contestations auxquelles elle peut donner lieu sont jugées par la dépu-

tation permanente du conseil provincial, et les décisions de ce Tribunal peuvent être l'objet d'un recours devant la Cour d'appel du ressort et devant la Cour de cassation. Pour être inscrit sur ces listes, il faut remplir les conditions de cens et d'indigénat avant leur clôture définitive. Il n'en est pas de même de la condition d'âge ; il suffit qu'elle existe au jour de l'élection. Les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants se rapprochent des règles Françaises ; le cens n'est pas exigé et l'âge est le même dans les deux pays. Le principe des incompatibilités est aussi le même.

Dans *les Pays-Bas*, le cens n'est plus uniforme ; il consiste toujours dans le paiement d'impôts directs, mais la quotité minima de cette imposition varie suivant les localités de 42 francs à 338 fr. 50. La majorité électorale y est fixée à 23 ans. En dehors de ces deux conditions, il faut être Néerlandais et jouir de ses droits civils et politiques pour pouvoir voter. Tous les électeurs sont éligibles à l'âge de 30 ans. La condition de cens est maintenue pour l'éligibilité ; c'est là une différence notable entre les Pays-Bas et les États dont nous venons d'examiner la législation.

Le Grand-duché de Luxembourg, bien qu'il ait pour souverain le roi des Pays-Bas, possède une organisation indépendante. Son droit électoral se rapproche beaucoup de celui de ce dernier État. La majorité électorale y est fixée à 25 ans et le cens qui consiste en impôts directs est d'environ 30 francs.

En Bavière, le cens est uniforme. De plus, il est moins élevé que partout ailleurs, puisqu'il suffit pour être électeur d'être inscrit au rôle des contributions, quel que soit leur quantum, mais le suffrage n'y est pas

direct. Les électeurs primaires, au lieu de nommer leurs représentants nomment d'autres électeurs ; c'est le scrutin à deux degrés. Tous les citoyens Bava-rois, âgés de 21 ans, demeurant dans l'État et payant des contributions directes sont électeurs primaires. Les électeurs secondaires doivent remplir les mêmes conditions. Cependant la majorité politique est fixée pour eux à 25 ans. Les incapacités électorales sont de deux sortes ; les unes résultent d'une condamnation pour crimes ou un des délits suivants : faux, fraude, vol, malversation. Les autres frappent les domestiques et gens à gage. Tous les électeurs sont éligibles à l'âge de 30 ans. Les cas d'incompatibilité sont fort restreints ; les fonctionnaires publics peuvent être élus, mais tout député acceptant un emploi de l'État ou même un avancement doit se soumettre à une nouvelle élection.

A la liste de ces États, il faut ajouter la *Serbie* où tout citoyen jouissant de ses droit civils et politiques est électeur à l'âge de 21 ans, pourvu qu'il paie une imposition quelconque.

Nous arrivons aux législations qui font consister le cens, non plus dans le paiement d'une certaine quotité d'impôts directs, mais dans la possession d'une certaine fortune soit en immeubles, soit en revenus mobiliers. Nous trouvons ce système en Hongrie, en Norwège et en Suède.

Les dispositions de la loi *Hongroise* (1) sont très-com-

(1) *L'Autriche et la Hongrie*, depuis le compromis de 1867 renouvelé en 1878, forment deux monarchies distinctes, possédant leur autonomie, et reliées seulement entre elles par quelques intérêts communs. *En Hongrie*, le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres, la *Chambre des Magnats* et celle des *députés*. La loi électorale fondamentale relative à cette dernière Chambre est celle du 26 novembre 1874.

pliquées ; on peut les résumer, en disant que le droit de suffrage appartient d'une façon générale à tout citoyen possédant personnellement ou conjointement avec sa femme et ses enfants mineurs un immeuble d'une valeur de 300 florins, ou justifiant d'un revenu mobilier ou foncier de 150 florins. Plusieurs catégories de personnes sont dispensées du cens. Citons les membres de l'Académie Hongroise, les docteurs, avocats, notaires, ingénieurs, chirurgiens et pharmaciens, curés et vicaires, maîtres d'école. La majorité électorale est fixée à 20 ans. Les personnes soumises à la puissance paternelle, en tutelle, ou sous la dépendance d'un patron, ne peuvent pas voter quand même elles paieraient le cens exigé par la loi. Cette disposition frappe les domestiques et les apprentis. Les soldats et marins en service actif ne peuvent pas non plus voter. La loi électorale exclut comme indignes les individus condamnés en dernier ressort pour crimes et certains délits, les faillis et banqueroutiers. L'éligibilité présente beaucoup d'analogies avec les règles françaises, surtout au point de vue des incompatibilités qui sont plus complètes qu'en France. Tout électeur inscrit sur les listes électorales est éligible à 24 ans ; en France, l'inscription sur les listes n'est pas une condition de l'éligibilité. Le candidat doit savoir le Hongrois qui est devenu la langue officielle du pays à l'exclusion de l'allemand.

En Norvège, la législation électorale et représentative est très-originale. Le pouvoir législatif y est exercé, concurremment avec le roi, par le Parlement ou *Storting*. Les membres du Storting sont élus au suffrage censitaire à deux degrés. Lorsque le Storting est régulièrement constitué, il se divise en deux parties,

chacune d'elles devant constituer une Chambre distincte. Pour procéder à leur organisation, il choisit au scrutin secret un quart de ses membres qui forme *la Chambre haute*. Les trois autres quarts composent *la Chambre basse*. Les deux Chambres ont donc la même origine, l'élection à deux degrés, au suffrage censitaire. Pour être électeur primaire, il faut être Norvégien, âgé de 25 ans, domicilié dans le pays, y résider depuis 5 ans, de plus remplir une des conditions suivantes : 1^o posséder à la campagne ou y avoir affermé pour plus de 5 ans une terre inscrite au cadastre ; 2^o avoir le droit de bourgeoisie, ou posséder dans une ville ou dans un bourg une propriété foncière d'une valeur minima de 150 espèces-dalers (environ 815 fr.). Ce cens n'est pas très-élevé. Les fonctionnaires de l'État et les employés publics en sont dispensés. Dans les Provinces du Nord habitées principalement par les Lapons (*le Finmark*), les habitants sont également dispensés du cens ; la loi n'exige d'eux qu'une résidence de 5 ans dans ces provinces. Les incapacités électorales résultent presque toutes de condamnations ; à cette catégorie d'incapables s'ajoutent les faillis, les banqueroutiers et les nationaux qui sont entrés au service d'une puissance étrangère ou qui ont obtenu le droit de bourgeoisie dans un pays étranger, sans l'autorisation du Gouvernement. Aucune condition spéciale n'est exigée pour les électeurs secondaires. Les électeurs domiciliés depuis 10 ans dans le Royaume et âgés de 30 ans sont éligibles. Les listes électorales sont dressées dans les villes par la municipalité et dans les campagnes par le pasteur ; les contestations sont jugées en première instance par les autorités qui ont dressé les listes, en deuxième et dernier

ressort par le *Storthing lui-même*; c'est la première fois que nous rencontrons cette particularité.

En Suède, les conditions de cens sont beaucoup plus rigoureuses. Pour participer aux élections de la deuxième Chambre, il faut avoir la propriété ou l'usufruit d'un immeuble évalué pour l'assiette de l'impôt à 1.000 riksdals (environ 1430 fr.), ou bien avoir affermé pour 5 ans au moins un immeuble agricole évalué pour l'assiette de l'impôt à 6.000 riksdals (8.580 fr.), ou bien encore payer à l'État un impôt calculé sur un revenu minimum de 800 riksdals (1.140 fr.). La majorité électorale est fixée à 25 ans comme en Norvège. Les incapacités ont la même cause, soit une condamnation, soit la faillite ou la banqueroute. Pour être éligible à la seconde Chambre, il faut être électeur et de plus appartenir au culte protestant. Le mandat de représentant est compatible avec l'exercice de toute fonction publique. Citons une règle originale : Dans les campagnes, en principe l'élection est à deux degrés ; mais elle peut avoir lieu directement, lorsque la majorité des électeurs d'une circonscription le décide. Le vote direct ainsi établi est de rigueur pendant 5 ans. Par réciprocité, la proposition de vote direct, si elle a été repoussée par la majorité des électeurs de la circonscription, ne peut pas être renouvelée avant un délai de 5 ans.

Il nous reste à parler des législations qui divisent les électeurs en catégories avec des droits inégaux pour chacune d'elles. Ce système électoral est pratiqué encore en Autriche, dans plusieurs États allemands, en Roumanie et en Finlande. Il ne peut pas être comparé au suffrage universel dont il diffère essentiellement ; de plus il est appelé à disparaître dans un bref délai ; pour

ces deux motifs, il présente un intérêt médiocre.

En Autriche, les députés du *Reichsrath* sont élus par quatre catégories d'électeurs : les grands propriétaires fonciers, les habitants des villes, les membres des Chambres de commerce et les électeurs ruraux. Le nombre des députés affectés à chaque contrée est réparti entre les diverses classes d'électeurs. Les conditions de cens pour faire partie de l'une ou l'autre de ces classes varient dans chaque province. En dehors de ces conditions spéciales de cens, il faut remplir les conditions suivantes applicables à tout l'État : être citoyen autrichien, âgé de 24 ans, jouir de ses droits civils et politiques. Les incapacités électorales sont peu nombreuses : elles atteignent les condamnés pour crimes et pour délits spécialement énumérés par la loi. L'état correspondant à notre faillite entraîne aussi une incapacité temporaire. Les électeurs de la première catégorie, grands propriétaires fonciers, ont le privilège de pouvoir voter par procuration. Les femmes, si elles jouissent de leurs droits d'une façon indépendante peuvent elles-mêmes voter. En fait, elles votent par l'intermédiaire de leur mari, et si elles ne sont pas mariées, par mandataire. Tous les électeurs âgés de 30 ans et jouissant depuis trois ans au moins des droits de citoyen autrichien peuvent être députés ; c'est le principe français qui est appliqué ici.

Parmi les *États allemands* qui ont adopté un système analogue à celui de l'Autriche, citons la *Saxe Royale*, où les électeurs se divisent en deux classes : celle des électeurs ruraux et celle des électeurs urbains. Pour être admis dans l'une ou l'autre de ces classes, il faut payer un impôt direct de 1 thaler (3 fr. 75). Dans la *Saxe Al-*

tembourg et les *Principautés de Reuss*, les électeurs sont ainsi classés : électeurs plus imposés, possesseurs de biens équestres, habitants des villes, électeurs ruraux. Pour faire partie de chacune de ces classes, il faut être inscrit au rôle des contributions directes. Dans *la ville libre de Hambourg*, il faut payer la taxe personnelle pour appartenir à une des trois classes chargées de nommer les membres de la *Bourgeoisie ou deuxième chambre* ; ces trois classes sont : la classe des bourgeois, celle des anciens propriétaires dont les immeubles sont situés dans la ville et dans la banlieue et celle des fonctionnaires.

En Roumanie, l'organisation électorale a été modifiée dans un sens libéral par une loi récente du 20 juin 1884. Néanmoins le suffrage censitaire avec des catégories d'électeurs existe toujours, malgré les efforts du parti libéral qui voudrait la suppression des collèges et le suffrage direct, sauf pour les paysans qui voteraient au second degré. Les électeurs sont répartis entre trois collèges. Avant la loi de 1884, il en existait un quatrième, qui a été supprimé. Le premier collège se compose de tous les individus ayant un revenu foncier rural ou urbain d'au moins 1.200 francs ; le second de tous ceux qui ont leur domicile et leur résidence dans les villes, et paient à l'État un impôt annuel direct, de quelque nature qu'il soit, d'au moins 20 francs ; le troisième de tous ceux qui ne sont pas électeurs dans les deux autres et qui paient un impôt si faible qu'il soit. Dans les deux derniers collèges, certaines personnes sont exemptées du cens. Les électeurs des deux premières catégories votent directement ; il en est de même des individus faisant partie du troisième collège qui ont un revenu

foncier rural d'au moins 300 francs et qui savent lire et écrire. Pour les autres électeurs, le scrutin est à deux degrés. Indépendamment de ces conditions de cens, il faut pour voter être Roumain de naissance ou naturalisé, âgé de 21 ans, avoir la libre disposition de ses biens, être domicilié dans le district où a lieu l'élection. Les incapacités frappent les condamnés pour crimes et délits, les faillis, les interdits judiciairement, les individus tenant des maisons de jeu et de prostitution. Tous les électeurs âgés de 25 ans et domiciliés en Roumanie sont éligibles à la Chambre des députés.

La Finlande (1) a conservé son organisation féodale et la division de ses habitants en 4 ordres : ceux de la noblesse, du clergé, de la bourgeoisie et des paysans. Chacun d'eux envoie au parlement ou *Landtag* ses représentants qui doivent siéger séparément. Il n'y a pas d'élections dans l'ordre de la noblesse ; tous les chefs de famille sont de droit députés. Dans l'ordre du clergé, les électeurs sont les membres du clergé luthérien, les professeurs et employés de l'Université d'Helsingfors, les professeurs des lycées et les instituteurs des écoles publiques. Dans l'ordre de la bourgeoisie, sont électeurs tous ceux qui peuvent voter dans les assemblées communales. Dans l'ordre des paysans le vote a lieu à deux degrés ; peuvent seuls participer au choix des électeurs secondaires les propriétaires et détenteurs d'immeubles cadastrés. Indépendamment de ces conditions spéciales, il faut, pour voter dans chaque ordre, être Finlandais et âgé de 21 ans. Tout électeur est éligible à l'âge de 25 ans, s'il professe un culte chrétien.

(1) Le grand duché de Finlande fait partie de l'empire de Russie depuis 1809 ; mais il a son parlement et son administration particulière.

II. — Amérique.

Si nous passons en Amérique, nous trouvons le suffrage censitaire dans les États suivants : le Canada, les trois républiques de l'Amérique centrale de Guatémala, Costa-Rica et Nicaragua, l'Équateur, le Pérou, le Chili, la Bolivie, le Brésil et la République Dominicaine. Le cens est généralement modique sauf toutefois au Canada. On peut y voir une condition de stabilité, ayant pour but d'écarter les citoyens sans ressources et sans intérêts dans le pays, plutôt qu'une garantie demandée à la fortune. Ainsi, dans la *République Dominicaine* qui pratique le suffrage à deux degrés, il suffit pour être électeur primaire ou secondaire, d'être propriétaire de biens fonds, employé public, officier, industriel, commerçant patenté, fermier pour six ans d'un établissement agricole en pleine culture, ou bien d'exercer une profession scientifique ou un art libéral. *Au Pérou*, les conditions de cens sont insignifiantes : il suffit, pour voter, de posséder un immeuble, quelle qu'en soit la valeur, ou de payer une contribution, quels qu'en soient la nature et le quantum, ou d'être chef d'atelier. *Dans le Chili*, l'électeur doit posséder soit une propriété immobilière soit un capital équivalent appliqué à un commerce ou à une industrie, ou bien exercer une industrie, un art, jouir d'un emploi, d'une rente, d'un usufruit dont les émoluments ou les produits sont équivalents au produit de la propriété immobilière ou du capital. *Au Brésil*, il faut posséder un revenu de 200,000 réaux (500 fr.) provenant d'immeubles, d'un commerce ou d'un emploi ; *en Bolivie*, un immeuble ou un revenu annuel de

1.000 réaux environ, provenant d'une profession quelconque, celle de domestique exceptée. Dans la *République de l'Équateur*, peuvent voter ceux qui possèdent en rentes ou en biens fonds un capital de 200 réaux. Dans la république de *Guatémala*, il faut posséder un immeuble d'une valeur de 1.000 piastres (5.000 fr.), mais ceux qui jouissent d'un revenu assuré et indépendant provenant d'une profession ou d'une industrie ne sont pas tenus de remplir cette condition. Il en est de même de certains fonctionnaires et des chefs ouvriers. Dans la république voisine de *Costa-Rica*, le taux du cens est un peu plus élevé : l'élection est à deux degrés ; pour être électeur primaire, il suffit de posséder une propriété ou un emploi dont le produit permet de vivre honorablement et en rapport avec sa condition ; mais pour l'électorat secondaire, il faut être propriétaire d'un capital de 1.500 piastres (7.500 fr.) ou d'un revenu de 200 piastres (1.000 fr.) Le cens est encore plus rigoureux au *Canada* (1). L'électeur doit y remplir une des conditions suivantes : 1° être propriétaire dans les cités d'un immeuble d'une valeur réelle de 300 piastres et dans les villes d'un immeuble de 200 piastres ; 2° payer comme locataire un loyer mensuel d'au moins 2 piastres, ou un loyer trimestriel d'au moins 6 piastres, ou un loyer semestriel d'au moins 12 piastres, ou un loyer annuel d'au moins 20 piastres ; 3° occuper un immeuble

(1) Le dominion of Canada, comme la plupart des colonies anglaises, n'est pas assimilé à la métropole. Il a son gouvernement et son administration particulière. Il comprend toutes les possessions anglaises de l'Amérique du Nord constituées en État fédératif en 1867. Le pouvoir législatif fédéral est exercé par un parlement composé de deux chambres : le Sénat et la Chambre des communes. Les élections à la Chambre des communes sont régies par l'act du 26 mai 1874 modifié, en ce qui concerne le cens électoral, par une loi récente de 1885.

d'une valeur de 2 ou 300 piastres, suivant que l'immeuble se trouve dans une ville ou une cité ; 4° être le fils d'un propriétaire d'immeubles ; 5° résider dans une ville ou une cité et tirer de son salaire et de ses gages, ou de quelque métier, commerce ou profession, un revenu d'au moins 300 piastres par an.

Indépendamment des conditions de cens, l'électorat est partout subordonné aux conditions normales, nationalité, âge, domicile et jouissance des droits civils et politiques. La majorité électorale varie entre 18 et 25 ans. Elle est fixée à 25 ans au *Brésil* ; à 21 ans dans la *République Dominicaine* ; à 25 ou 21 ans, suivant que l'on est célibataire ou marié, dans le *Chili* ; à 18 ou 21 ans en *Bolivie* ; 18 ou 20 ans dans la république de *Costa-Rica*. Il faut avoir 21 ans ou être marié au *Pérou* ; 20 ans ou être marié dans l'*Équateur* ; 18 ans ou être marié dans la république de *Guatémala*. En dehors de ces conditions, quelques États exigent que les électeurs sachent lire et écrire ; citons la république de *Guatémala*, le *Chili*, la *Bolivie* et le *Brésil*. Dans l'*Équateur*, l'électorat est accordé aux seuls catholiques. En *Bolivie*, les membres du clergé régulier ne peuvent pas voter. Généralement les condamnés à des peines afflictives ou infamantes, les banqueroutiers, les faillis non réhabilités, les interdits sont frappés de l'incapacité électorale. Une autre cause générale d'incapacité est la naturalisation en pays étranger, ou l'acceptation d'emplois, distinctions ou fonctions sans autorisation d'un autre gouvernement. Les domestiques, au cas où ils remplissent les conditions de cens exigées, ne peuvent pas prendre part au vote dans le *Guatémala* et le *Pérou*. La *Bolivie* exclut les vagabonds qualifiés et les gens qui s'adonnent habi-

tuellement à l'ivrognerie. En ce qui concerne l'éligibilité, le *Brésil*, le *Chili*, le *Pérou* et la *Bolivie* exigent un cens particulier. Ailleurs au contraire, l'éligibilité n'est soumise à aucune condition de cens ; pour pouvoir être élu, il suffit de remplir les conditions d'âge et de domicile. L'âge est généralement fixé à 25 ans. Cependant dans le *Guatemala* il est fixé à 21 ans et dans l'*Équateur* à 20 ans.

SÉNAT OU PREMIÈRE CHAMBRE

L'organisation du Sénat ou première Chambre est très variable ; néanmoins elle peut se ramener aux quatre types suivants :

Dans les États aristocratiques, la première Chambre se compose de membres héréditaires. Quelques membres nommés par le souverain et quelques hauts fonctionnaires siègent quelquefois à côté des membres héréditaires.

Dans les monarchies constitutionnelles, les membres de la Chambre haute sont nommés par le chef de l'État. Ce choix est tantôt illimité, tantôt restreint par des présentations ou catégories ;

Le système de la délégation prévaut dans les Confédérations, où les divers États choisissent leurs représentants au Parlement fédéral ;

Enfin l'élection est généralement appliquée dans les Républiques et certaines monarchies démocratiques.

Ces divers systèmes ne sont pas absolument indépendants ; les deux premiers surtout se trouvent réunis ; ainsi, dans la Grande Bretagne, en Autriche et en Hongrie, à côté des pairs ou Seigneurs héréditaires, nous trouvons des membres nommés par le chef de l'État.

Souvent même l'hérédité et la nomination par le chef de l'État se combinent avec l'élection ; l'Espagne nous en fournit un exemple.

Nous n'avons pas à discuter les inconvénients et les avantages de chacun de ces systèmes ; nous pensons toutefois que la Chambre haute ou Sénat, pour avoir de l'autorité dans le pays, doit procéder de l'élection. La nomination par le chef de l'État fait du Sénat un conseil de gouvernement, et la pairie héréditaire constitue un corps exclusif, le plus souvent en opposition d'idées avec le pays.

La pairie héréditaire et la pairie de droit existent dans la Grande-Bretagne, en Hongrie, en Autriche et en Portugal. *Dans la Grande Bretagne*, la Chambre des Lords se compose de pairs spirituels et de pairs temporels. Les pairs spirituels sont les archevêques d'York et de Cantorbéry, les évêques sauf le dernier nommé, à moins qu'il ne s'agisse de celui de Londres, Winchester ou Durham. L'évêque de Sodor et Man siège mais n'a pas le droit de voter. Les pairs temporels sont les princes de la famille royale appelés à siéger par le souverain, les Lords héréditaires et les Lords créés par le souverain. La noblesse d'Ecosse envoie 16 Lords au Parlement ; elle doit les renouveler à chaque session. La noblesse d'Irlande élit à vie 28 de ses membres.

En Autriche, les membres héréditaires forment la majeure partie de la Chambre des Seigneurs. A côté de ces membres, siègent les princes de la famille impériale, les archevêques et évêques ayant le titre de princes de l'empire, des membres à vie nommés par l'empereur et choisis parmi ceux qui ont rendu des services à la patrie, sans condition de rang ni de fortune.

En Hongrie, l'élément héréditaire de la Chambre des Magnats est représenté par les princes, comtes et barons nommés par le roi dont les descendants directs siègent de droit. Cette Chambre comprend encore les archevêques, évêques et hauts dignitaires ecclésiastiques, des fonctionnaires et des grands dignitaires nommés par le roi.

En *Portugal*, la Chambre des Pairs se compose de membres de droit, de membres héréditaires et de certains fonctionnaires nommés par le roi. Un projet de loi supprime l'hérédité et établit l'élection pour une partie des membres de la première Assemblée.

La nomination de la première Chambre par le chef de l'État est pratiquée en Italie, en Espagne et en Prusse. En *Prusse* les membres de la Chambre des Seigneurs doivent être choisis nécessairement parmi des candidats présentés par les membres de la classe des Seigneurs et de la classe des comtes, par les familles représentant la grande propriété foncière et par certaines villes et universités. La Chambre des Seigneurs comprend encore quelques membres héréditaires et les princes de la maison royale que le roi appelle à siéger.

En Italie, tous les membres du Sénat sont nommés par le roi ; il faut en excepter cependant les princes de la famille royale qui font de droit partie de cette assemblée. Les Sénateurs doivent avoir 40 ans révolus et être choisis dans les catégories suivantes : clergé, science et instruction publique, corps électifs, hauts fonctionnaires, magistrature, armée, les plus forts censitaires comprenant ceux qui depuis 3 ans paient 3.000 livres d'impôts directs ; enfin une dernière catégorie comprend ceux qui « par services ou mérites éminents, ont illustré la patrie »

La composition du *Sénat espagnol* se rapproche de celle du Sénat italien par la nomination d'une partie de ses membres et par ses catégories d'éligibles ; elle en diffère par l'élection de l'autre partie de ses membres. Les Sénateurs nommés par le roi doivent être pris dans l'une des douze catégories suivantes : 1° Président du Sénat ou de la Chambre ; 2° députés ayant siégé pendant 3 législatures différentes, ou pendant 8 ans ; 3° ministres de la Couronne ; 4° évêques ; 5° grands d'Espagne ; 6° lieutenants généraux et vice-amiraux ayant 2 ans de grade ; 7° ambassadeurs et ministres plénipotentiaires ; 8° conseillers d'État, procureur général du Conseil d'État, procureurs généraux du Tribunal suprême et du Tribunal des Comptes, conseillers du Tribunal suprême de guerre et de marine, doyen du Tribunal des ordres militaires ; 9° président et directeurs des différentes Académies ; 10° membres des Académies occupant la première place par rang d'ancienneté, inspecteurs généraux de première classe des corps des ingénieurs des routes, mines et forêts, professeurs d'universités ayant 4 ans d'exercice. Les personnes indiquées dans ces catégories doivent jouir d'un revenu de 7.500 pesetas ; 11° ceux qui depuis 2 ans possèdent une rente annuelle de 20.000 pesetas, ou payent au Trésor 4.000 pesetas de contributions directes ; ceux qui ont été sujets du Royaume, députés aux Cortès, députés provinciaux ou alcades dans les capitales des provinces et les villes de plus de 20.000 âmes ; 12° ceux qui ont exercé une fois les fonctions de sénateur avant la promulgation de la constitution actuelle. C'est également dans ces catégories que les électeurs doivent choisir les membres du Sénat qui doivent être élus. Les

conditions de l'élection sont déterminées par la loi du 8 février 1877. Les électeurs sont divisés en plusieurs classes élisant chacune un nombre déterminé de Sénateurs. Dans chacune d'elles, il faut pour pouvoir voter être Espagnol, majeur, chef de famille, domicilié dans une commune du Royaume et jouir de ses droits civils et politiques. Le Sénat espagnol comprend un troisième élément, des membres de droit, parmi lesquels figurent les fils du roi et les Grands d'Espagne qui justifient d'un revenu annuel de 6.000 fr.

A ces trois États Européens, il faut ajouter *le Brésil* où les Sénateurs sont nommés par l'Empereur. Le choix du souverain doit porter sur des listes de candidats nommés par les électeurs des Provinces. Ces candidats doivent être âgés de 40 ans et posséder un revenu annuel de 800.000 réaux (environ 2.105 fr.).

Dans les *Confédérations*, la première Chambre est la réunion des délégués des États. Ainsi *aux États-Unis*, les Sénateurs sont élus, au nombre de deux par chaque État, par les membres des deux Chambres locales formant le Corps législatif de chaque État. C'est une élection à deux degrés, le Corps législatif de chaque État étant nommé directement par les électeurs. Les Sénateurs doivent être âgés de 30 ans révolus, être depuis neuf ans citoyens des États-Unis, enfin habiter l'État qui les choisit au moment de l'élection.

Le même système existe dans la *Confédération argentine*, dans la république des *États-Unis de Colombie*, et dans celle des *États-Unis du Venezuela*. Dans la *Confédération argentine*, les Sénateurs doivent posséder un revenu d'au moins 10.000 pesos fuerte, (12.500 fr.).

Dans la *Confédération Suisse*, les membres du Con-

seil des États sont nommés par les divers cantons. Les électeurs varient avec chaque canton. Généralement, c'est l'Assemblée cantonale ou Grand Conseil qui est chargée de l'élection. A Zurich l'élection a lieu au suffrage universel et direct. Dans quelques cantons, c'est le peuple réuni sur la place publique qui nomme les membres du Conseil des États.

En *Allemagne*, le Conseil fédéral ou *Bundesrath* se compose des délégués des divers États allemands ; ces délégués sont à proprement parler des agents diplomatiques qui tiennent leur mandat de leur Gouvernement. Chaque État dispose d'un certain nombre de voix déterminées par la Constitution et a le droit d'envoyer au Parlement autant de délégués qu'il a de voix ; les voix d'un même État doivent toutes être données dans le même sens. Ainsi la Prusse dispose de 17 voix au Bundesrath ; elle peut choisir un ou plusieurs délégués ; dans tous les cas les voix des délégués comptent pour 17 suffrages, mais ces 17 suffrages doivent figurer dans le dépouillement du scrutin pour 17 *oui* ou pour 17 *non* ; ils ne peuvent pas être divisés.

La première Chambre procède de l'élection, en Belgique, aux Pays-Bas, en Suède, en Norvège, en Danemark et dans plusieurs États de l'Amérique. Tantôt l'élection est directe, tantôt elle est à deux degrés ; quelquefois elle se fait par des collèges spéciaux comme en France.

L'élection est directe en *Belgique*. Le Sénat Belge est nommé par les mêmes électeurs que la Chambre des Représentants ; le nombre de ses membres et les conditions d'éligibilité différencient seuls les deux Assemblées. Pour être Sénateur, il faut être domicilié en Bel-

gique, être âgé de 40 ans et payer environ 2.100 fr. d'impôts directs, patentes comprises. Dans certaines provinces, où le nombre des citoyens payant ce taux d'impositions est trop restreint, on leur adjoint les plus imposés.

En Amérique, le Sénat de l'*Équateur* et du *Paraguay* est nommé de la même manière. L'élection est directe et les électeurs sont les mêmes pour les deux Chambres. Mais tandis que l'éligibilité n'est soumise à aucune condition de cens dans le *Paraguay*, les Sénateurs doivent posséder dans l'*Équateur* une propriété de 4.000 piastres ou un revenu annuel de 500 piastres.

L'élection est à deux degrés au *Mexique*, au *Chili*, au *Pérou*, dans l'*Uruguay*. Dans ces trois derniers États, l'éligibilité est soumise à des conditions de cens.

En Europe, l'élection à deux degrés est pratiquée en *Norvège* où le Storting se divise en deux chambres : le Lagthing ou Sénat et l'Odelstthing ou Chambre basse, et en *Danemark*. En *Danemark*, le Landstthing se compose en majeure partie de membres élus au suffrage à deux degrés. Les électeurs secondaires sont nommés moitié par les électeurs primaires et moitié par les citoyens les plus imposés. Les citoyens les plus imposés sont, à Copenhagues, ceux qui ont un revenu d'environ 5.000 francs, et ailleurs, ceux qui ont un revenu d'environ 1.500 francs, ou qui ont payé à l'État et à la commune un minimum d'impôts de 75 rigsdalers, environ 213 francs.

Enfin nous trouvons des collèges spéciaux d'électeurs aux Pays-Bas et en Suède. Aux *Pays-Bas*, la première Chambre est élue par les États provinciaux ; ses membres sont choisis parmi les citoyens les plus imposés de

chaque province. En *Suède*, les membres de la première Chambre sont élus par les assemblées provinciales. Dans les villes qui n'ont pas d'assemblées provinciales comme Stockolm et Gothenbourg, ils sont élus par les conseillers municipaux. Pour être nommé, il faut avoir 35 ans accomplis et remplir certaines conditions de cens.

CONCLUSION

Nous avons admis, au début de cette étude, que le suffrage politique était un droit qui devait appartenir à tous les citoyens, sans aucune condition de propriété ou de cens, sans exigence exagérée de domicile et qui devait être refusé aux seuls incapables et indignes. Ce régime électoral, appliqué en France depuis 1848 sous le nom de suffrage universel, est actuellement le fondement de notre droit politique, la base de nos institutions, suivant le mot du duc de Broglie (*Rapport sur l'organisation des pouvoirs publics, Officiel du 22 février 1873*).

On a reproché au législateur de 1848 d'avoir passé sans transition du suffrage restreint au suffrage universel ; on a dit que notre pays n'était pas préparé pour une réforme aussi importante, qu'il eût mieux valu procéder comme tous les États Européens, notamment comme l'Angleterre, par des extensions graduelles du droit de suffrage. Que ces reproches soient fondés ou non, le suffrage universel s'impose actuellement en France, et le parti qui essaierait d'y porter atteinte n'aurait aucune chance de réussite. Toute attaque contre le suffrage universel serait dangereuse et contraire aux vœux du pays. L'universalité du suffrage qui pouvait

paraître prématurée en 1848 ne l'est plus maintenant, et l'éducation politique des citoyens leur permet de mieux user de leur droit. L'instruction a fait aussi des progrès considérables : le budget de l'enseignement qui a doublé dans ces dernières années en fait foi.

Mais s'il n'est pas permis de porter atteinte au suffrage universel, on doit chercher à en rendre l'exercice égal pour tous. Il importe de le régulariser, de le rendre aussi moral, aussi sincère que possible. C'est dans ce but que nous demandons les réformes suivantes :

En premier lieu, nous voudrions voir la majorité électorale fixée à 25 ans. On supprimerait ainsi le privilège injuste que la loi actuelle consacre en faveur des jeunes gens qui sont dispensés du service militaire.

En même temps, on pourrait introduire dans le système de nos listes électorales une modification heureuse qui existe en Danemark. A côté de la liste ordinaire, comprenant tous ceux qui remplissent les conditions exigées par la loi et ceux qui doivent les remplir avant le 1^{er} avril de l'année courante, on pourrait établir dans chaque commune une deuxième liste supplémentaire où l'on inscrirait le nom de tous ceux qui ne doivent remplir les mêmes conditions qu'après le 1^{er} avril, avec l'indication précise du jour où ces conditions doivent être acquises. Les citoyens dont il s'agit auraient ou n'auraient pas le droit de suffrage, suivant l'époque des élections.

En second lieu, nous voudrions que les personnes pourvues d'un conseil judiciaire fussent frappées de la même incapacité électorale que les interdits. Ces personnes sont réputées incapables de faire convenablement leurs propres affaires, puisque la loi leur impose

l'assistance d'un conseil pour les actes les plus importants de la vie privée. A plus forte raison, devraient-elles être incapables de s'occuper des affaires publiques.

Nous voudrions enfin écarter du scrutin les mendiants, les vagabonds, les gens qui sans commettre de délits se rendent coupables d'actes réprimés par les mœurs ou par la conscience publique, en un mot tous les individus qui ne peuvent pas justifier de moyens honnêtes d'existence. Mais nous nous trouvons en présence d'une difficulté d'application presque insurmontable. Comment en effet trouver une formule qui comprenne toutes les personnes dangereuses de la société, et en supposant qu'on puisse trouver cette formule, comment en faire l'application sans arbitraire? En présence de cette difficulté, nous sommes obligés de nous contenter du régime actuel qui fait résulter l'indignité électorale des condamnations prononcées par les tribunaux.

BIBLIOGRAPHIE

- BATBIE. — *Traité de droit public et administratif* 2^e édition.
- BAVELIER. — *Essai historique sur le droit d'élection*, 1884.
- BAVELIER. — *Dictionnaire du droit électoral* 1881, 2^e édition.
- BECHARD. — *La loi électorale*, 1873.
- BIDAULT. — *Code électoral*, 1883.
- BIDAULT. — *Électeurs et éligibles — Étude historique*, 1877.
- BOUCHOT et RENDU. — *Manuel des élections au Sénat et à la Chambre*, 1887.
- CHARBONNIER. — *Organisation électorale de tous les pays civilisés*, 1884.
- CHAUFFOUR. — *Chambres législatives*, 1887.
- CHERUEL. — *Dictionnaire historique des institutions de la France*.
- JULES CLÈRE. — *Histoire du suffrage universel depuis 1789 jusqu'à nos jours*, 1873.
- DARESTE. — *Constitutions modernes*.
- DEMOMBYNES. — *Constitutions Européennes*, 1881.
- DUVERGER. — *Étude sur la condition politique des femmes* (*Revue pratique de droit français*, tomes 26-27-28).
- DUVERGER DE HAURANNE. — *Histoire parlementaire de 1814 à 1848*.
- GUASQUET. — *Institutions sociales et politiques de l'ancienne France*.
- GREFFIER. — *Listes électorales*, 1873.
- GUERLIN DE GUER. — *Manuel pratique des élections législatives*, 1884.
- HEROLD. — *Le droit électoral devant la Cour de cassation*.
- HERVIEU. — *Recherches sur les premiers États-généraux et les assemblées représentatives pendant la première moitié du XIV^e siècle* (*Revue de législation*, 1873).

LABOULAYE. — *Questions constitutionnelles.*

LABOULAYE. — *Histoire des États-Unis.*

PASCAUD. — *Essai historique et critique des différents systèmes d'organisation du suffrage politique, 1875.*

PICOT. — *Les États-généraux.*

PICOT. — *Les élections aux États-généraux de 1302 à 1614. (Académie des sciences morales et politiques, t. 102).*

POUDRA ET PIERRE. — *Traité pratique de droit parlementaire, 1878.*

ROZY. — *Suffrage politique, 1874.*

SAINT-GIRONS. — *Manuel de droit constitutionnel 1884 (2^e édition).*

STUART MILL. — *Gouvernement représentatif.*

Suffrage universel : Étude comparée des diverses législations électorales, 1883.

Suffrage universel : son origine et ses conséquences.

Annuaire de législation étrangère (années 1871 à 1886).

Bulletin de la société de législation comparée (1869. à 1888), Officiel : 22 février, 12 mars, 22 mai 1873, 31 mars, 1^{er} avril, 26 mai, 20 juin, 24 juillet, 13 août, décembre 1874, année 1875, année 1884, 17 décembre 1887.

Revue des Deux-Mondes : novembre 1871, janvier 1873, décembre 1874, novembre 1880.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

Positions prises dans la thèse.

I. — Toute *capitis diminutio maxima* ou *media* subie par la mère ou ses enfants faisait obstacle à l'application des sénatus-consultes Tertullien et Orphitien.

II. — Lorsque le père et la mère du *de cujus* invoquent la *bonorum possessio unde decem personæ*, la mère est écartée par le père.

III. — La condition du *jus liberorum* sans laquelle les mères ne pouvaient pas recueillir la succession de leurs enfants n'a pas été supprimée par Honorius et Théodose mais par Justinien.

Positions prises en dehors de la thèse.

IV. — La règle *dies interpellat pro homine* n'est pas exacte en Droit romain.

V. — Même sous Justinien les pactes et stipulations n'étaient

pas suffisants pour constituer les servitudes comme droits réels.

VI. — A l'époque classique, le mot *infantia* désignait les sept premières années de la vie.

VII. — Justinien dans ses *Institutes*, livre II, titre XII, fait du pecule castrense un patrimoine ordinaire, capable de constituer une succession *ab intestat*.

DROIT CIVIL

VIII. — L'engagement dans les ordres sacrés ne constitue ni un empêchement dirimant, ni même un empêchement prohibitif au mariage.

IX. — La possession d'état ne constitue pas en matière de filiation naturelle une preuve suffisante de la paternité ou de la maternité.

X. — Les donations prohibées par l'article 1422 sont valables lorsqu'elles sont faites par le mari avec le concours de la femme.

XI. — La séparation de biens résultant accessoirement d'un jugement qui prononce une séparation de corps ne rétroagit pas au jour de la demande.

DROIT ÉLECTORAL

XII. — L'amnistie et la réhabilitation font disparaître l'incapacité électorale. La grâce, au contraire, laisse subsister cette incapacité.

XIII. — La résidence de six mois n'est pas une condition de

l'électorat au même titre que l'âge et la nationalité ; c'est une simple condition de l'exercice du droit électoral.

XIV. — La commission municipale doit rendre ses décisions dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai de réclamation.

XV. — Pour les tiers électeurs qui ne reçoivent pas notification de la décision de la Commission municipale, le délai du droit d'appel est de 5 jours, et il a pour point de départ l'expiration du délai de notification.

XVI. — Pour être élu député, il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale.

XVII. — Un candidat à la députation peut se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales à la fois. Un député non démissionnaire peut, durant l'exercice de son mandat, se présenter dans une autre circonscription que celle qu'il représente et être valablement élu.

DROIT CONSTITUTIONNEL

XVIII. — En France, les pouvoirs de l'Assemblée nationale sont limités par les votes antérieurs des deux Chambres.

XIX. — En matière de lois de finances, le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre, sauf néanmoins la question de priorité.

DROIT PÉNAL

XX. — Le désistement du mari qui a dénoncé l'adultère de sa femme a pour effet d'arrêter la poursuite.

DROIT COMMERCIAL

XXI. — La femme mariée ne peut pas être autorisée par la justice à faire le commerce.

VU :

Par le Président de l'acte public,

PH. JALABERT.

VU :

Par le Doyen,

COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	Pages 3
--------------------	------------

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE L'ÉLECTORAT ET DE L'ÉLIGIBILITÉ POLITIQUES

CHAPITRE PREMIER. — Des élections avant 1789	11
§ 1. — Elections aux États-généraux de 1302 à 1560....	13
§ 2. — Elections aux États-généraux de 1560 à 1614....	17
§ 3. — États-généraux de 1789.....	22
CHAPITRE II. — Des élections depuis 1789.....	25
§ 1. — Du droit électoral pendant la Révolution.....	25
§ 2. — La constitution de l'an VIII et le droit électoral sous l'Empire.....	38
§ 3. — Du suffrage censitaire.....	48
§ 4. — Du suffrage universel.....	56

DEUXIÈME PARTIE

LÉGISLATION ACTUELLE

I. — CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

CHAPITRE PREMIER. — Des conditions requises pour être électeur.....	64
--	----

	Pages
<i>Section 1.</i> — De la qualité de français.....	65
<i>Section 2.</i> — De l'âge.....	66
<i>Section 3.</i> — De la jouissance des droits civils et politiques.....	68
§ 1. — Incapacités résultant d'une condamnation judiciaire ou d'un acte assimilé à une condamnation.....	68
§ 2. — Incapacités résultant d'un état particulier.....	79
§ 3. — Incompatibilités électorales.....	82
I. — Militaires.....	82
II. — Femmes.....	85
CHAPITRE II. — Des conditions requises pour exercer le droit électoral. Des listes électorales.	94
<i>Section 1.</i> — Quels électeurs peuvent figurer sur les listes électorales.....	95
<i>Section 2.</i> — Formation et révision des listes électorales.....	103
<i>Section 3.</i> — Du contentieux électoral.....	108
§ 1. — Des Commissions municipales.....	108
§ 2. — Appel devant le juge de paix.....	111
§ 3. — Du recours en Cassation.....	116
<i>Section 4.</i> — Clôture des listes électorales.....	120
CHAPITRE III. — De l'éligibilité.	122
§ 1. — Des conditions d'éligibilité.....	122
§ 2. — Des cas d'inéligibilité.....	125
§ 3. — Des cas d'incompatibilité.....	128
§ 4. — Des candidatures multiples.....	133
II. — SÉNAT	
CHAPITRE PREMIER. — Des électeurs sénatoriaux.	139
<i>Section 1.</i> — Composition du collège électoral.....	139
<i>Section 2.</i> — Des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants.....	144
§ 1. — Du nombre des délégués et de leurs suppléants..	145
§ 2. — Election des délégués et de leurs suppléants...	148
§ 3. — Contestations sur l'élection des délégués.....	151

TABLE DES MATIÈRES

221

§ 4. — Nature du vote des délégués. — Pénalité. — Indemnité.	Pages 153
<i>Section 3.</i> — De la liste électorale.	155
<i>Section 4.</i> — Des électeurs sénatoriaux en Algérie et dans nos colonies.	156
CHAPITRE II. — De l'éligibilité.	158

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

I. — CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

CHAPITRE PREMIER. — Pays où le suffrage n'est soumis à aucune condition de cens.	169
I. — Europe.	169
II. — Amérique.	176
CHAPITRE II. — Pays de suffrage censitaire.	
I. — Europe	181
II. — Amérique.	197

II. — SÉNAT OU PREMIÈRE CHAMBRE.

CONCLUSION.	209
BIBLIOGRAPHIE.	213
POSITIONS.	215

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier, (Hle-Marne). 30. passage Verdeau, Paris.
